SELECTED THEMES ON CANADA'S FRESHWATER AND NORTHERN FISHERIES

Report of the Standing Senate Committee on Fisheries

First Session
Thirty-Seventh Parliament

February 2002

(Ce rapport est disponible en français)

Available on the Parliamentary Internet:
http://www.senate-senat.ca/Fisheries.asp

Selected Themes on Canada's Freshwater and Northern Fisheries

Interim Report of the Standing Senate Committee on Fisheries

Chair
The Honourable Gerald J. Comeau

Deputy Chair
The Honourable Joan Cook

February 2002

37th Parliament - 1st Session

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gerald J. Comeau, *Chair*
The Honourable Joan Cook, *Deputy Chair*

And

The Honourable Senators:
Adams
Callbeck
Carney, P.C.
*Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)
Chalifoux
*Lynch-Staunton (or Kinsella)
Mahovlich
Meighen
Moore
Robertson
Watt

The following Senators also served on the Committee during its study: The Honourable Senators Corbin, DeBané, Forrestall, Graham, Hubley, Johnson, Kenny, Milne.

36th Parliament - 2nd Session

The Honourable Gerald J. Comeau, *Chair*
The Honourable Fernand Robichaud, P.C., *Deputy Chair*

And

The Honourable Senators:
Adams
*Boudreau, P.C. (or Hays)
Carney, P.C.
Cook
Johnson
*Lynch-Staunton (or Kinsella)
Mahovlich
Meighen
Perrault, P.C.
Perry
Robertson
Watt

*Ex Officio Members
The following Senators also served on the Committee during its study: The Honourable Senators Furey, Squires.

ORDER OF REFERENCE

37th Parliament – 1st Session

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, March 13, 2001:

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino:

That the Standing Senate Committee on Fisheries be authorised to examine and report upon the matters relating to the fishing industry;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-sixth Parliament be referred to the Committee;

That the Committee submit its final report no later than March 31, 2002; and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit any report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

36th Parliament - 2nd Session

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, December 7, 1999:

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton:

That the Standing Senate Committee on Fisheries be authorized to examine and report upon the matters relating to the fishing industry;

That the Committee report no later than December 12, 2000; and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

FORWARD

SELECTED THEMES ON CANADA'S FRESHWATER AND NORTHERN FISHERIES

Leaving the red chamber for the North, four Senators have come looking for information about the region's fishing industry. The Standing Senate Committee on Fisheries was in Nunavut and the Northwest Territories over the past week, gathering information on an industry that is widely unrecognized within Canada. – Mike W. Bryant, "Senate Comes North: Committee Studies Northern Fisheries," Northern News Services, Yellowknife (Northwest Territories), 31 July 2000

A group of Canadian Senators were in Gimli last week to learn about the freshwater fishery and how best to preserve it. ... It was certainly no prissy boardroom tour for the Senators who had an opportunity to actually taste, touch and smell the lake (Lake Winnipeg) during their visit... – Adrienne Spring, "Big Fish Visit Small Pond," The Interlake Spectator (Manitoba), 15 May 2000

It is good to see you again since we went to the site in June and released the "little fish" – the small char. – Allen Gordon, President, Nayumivik Landholding Corporation (Nunavik), Committee Proceedings, 23 October 2001

In keeping with its mandate and recognizing the value of visiting Canada's regions, the Standing Senate Committee on Fisheries conducted a series of informal meetings in 2000 and 2001 to better familiarize its members with the freshwater and northern fisheries.

With its two million lakes and rivers that cover 7.6% of its land mass, Canada has the world's largest freshwater system. Sixty percent of Canada's freshwater flows north toward the Arctic, which accounts for about two-thirds of the country's maritime coastline. The area under our consideration included a large part of the Department of Fisheries and Oceans' Central and Arctic Region – the largest of the Department's six administrative regions, covering almost two-thirds of Canada. We limited our scope to Lake Winnipeg and Canada's Arctic region (Nunavut, the Northwest Territories, and Nunavik) because of the Region's expanse and extreme diversity

TABLE OF CONTENTS

FORWARD i
FISHERIES MANAGEMENT 1
A. Fisheries Conservation 1
B. Fish Habitat 3
OUR MEETINGS 6
A. Manitoba 6
B. The North 9
1. Nunavut 10
2. The Northwest Territories 12
3. Nunavik 15
SELECTED THEMES 16
A. The Health of the Lake Winnipeg Ecosystem 16
B. Transboundary Environmental Issues in the Canadian Arctic 19
C. Co-Management Under Comprehensive Land Claims 23
D. Sustainable Development in the North 27
E. Scientific Research in the North 32
F. Nunavut's Adjacent Turbot Resource 37
CONCLUSION 41
RECOMMENDATIONS 43
APPENDIX I 46
WITNESSES 46
APPENDIX II 48
EXHIBITS 48
APPENDIX III 49
EXHIBITS 49
APPENDIX IV 50
MEETINGS & TOURS 50
APPENDIX V 51
MEETINGS & TOURS 51

in terms of climatic conditions, fish species, fish habitat, demographics, fishing activity, and because of the many government jurisdictions involved. Our intention was not to present an exhaustive assessment of all freshwater fisheries in all regions of Canada.

Since the Committee last considered the northern and freshwater fisheries in its September 1986 fish marketing report, a series of major developments had taken place: the federal government's Program Review in 1995 had resulted in cut-backs and changes to programs administered by the Department of Fisheries and Oceans (DFO); the activities of the Canadian Coast Guard (CCG) had merged with those of the DFO to become a major component of the work of the Central and Arctic Region; and the DFO had redefined its relationship with fishery stakeholders, with resource users now having a greater decision-making role in management. This last development was brought about largely by forces outside the Department – the settlement of Aboriginal land claims in the Arctic, which led to new systems of governance and the establishment of co-management regimes over vast tracts of lands and resources, including fish. On 1 April 1999, the political geography of Canada's North also changed when the Northwest Territories was divided to create the new territory of Nunavut. A northern visit was long overdue.

Although overshadowed by the much larger fisheries on the Atlantic and Pacific coasts, fishing in the North generates economic activity where there are few other opportunities, and where most fishers are of Aboriginal origin. Fishing is a significant contributor to household economies, a traditional way of sustenance, and a pursuit that is deeply rooted in the northern cultural heritage. There are a large number of fisheries; some are very small, but all are locally important. Another important characteristic of fishing is its isolation and the high costs of transporting products to southern markets. Both marine and freshwater species are harvested for subsistence, commercial and sport purposes.

Located mainly along major inland waterways and the coastline, most communities are accessible only by air or seasonal sea and river transport. Mindful of costs, a working group of Committee members participated in discussions that took place in boardroom-type settings and in the form of on-site visits in Manitoba in May 2000, and the Northwest Territories and

Nunavut in July 2000. In June 2001, another similar group traveled to Nunavik in northern Quebec, which is situated in the DFO's Laurentian Region. These deliberations were later supplemented by more formal and recorded hearings in Ottawa. The dissolution of Parliament and the November 2000 federal election delayed our report, as did our report on *Aquaculture in Canada's Atlantic and Pacific Regions*, which was tabled at the end of June.

This document sketches out what Committee members heard.

We appreciate the interest shown by the wide range of individuals and groups who so generously took the time to meet with us. The Committee would like to thank the dedicated staff at the Freshwater Institute in Winnipeg, and Burt Hunt and Ron Allen – DFO area managers for the Eastern and Western Arctic regions – for their time and expert guidance.

A sense of "northerness" is an important aspect of the Canadian identity. Getting northern issues on the political agenda is often difficult, however. We will consider our efforts worthwhile if they have made Canadians more aware of what's going on in the region.

Gerald J. Comeau

Chair

FISHERIES MANAGEMENT

A. Fisheries Conservation

> *The freshwater fisheries are just one of the many areas of public policy divided between federal and provincial jurisdictions. Both orders have their own fisheries legislation, regulation, and administrative policy and practice. The northern territories provide additional variations. Indeed, the inland fisheries may be one of our most complex cases of divided jurisdiction. – Peter H. Pearse, Rising to the Challenge: A New Policy for Canada's Freshwater Fisheries, Canadian Wildlife Federation, February 1988*

Fisheries are managed and regulated to ensure that fishers do not catch more fish than the stocks can sustain, and to allocate the catch among competing users of the resource. In Canada, the *British North America Act, 1867* (now the *Constitution Act, 1867*) assigns jurisdiction over both marine (or "sea coast") and inland (freshwater) fisheries to the Parliament of Canada (section 91.12). In 1868, Parliament enacted the *Fisheries Act* to give effect to this federal responsibility.[1] In 1979, the Department of Fisheries and Oceans was created under the *Government Organization Act*. The new department was made up of elements which had functioned as the Fisheries and Marine Service in the previously titled Department of Fisheries and the Environment. Today, the DFO's core activities are very diverse and include: marine safety; conservation and sustainable resource use; protection of oceans environment and fish habitat; scientific research (oceanographic and environmental science, including climate change, hydrography, aquaculture, and fisheries research); and maritime trade, commerce and ocean development. Some fisheries are shared between Canada and the United States, bringing into play the federal government's constitutional responsibility for international relations.

---

(1) Among other things, the *Fisheries Act* authorizes the Cabinet to make regulations on a wide variety of subjects, including: management and control of the fisheries; conservation and protection of fish stocks; catching, handling, transportation, possession and disposal of fish; use of vessels and fishing gear; licensing and leasing of fishing; habitat protection; export and trade in fish; powers of fishery officers, and their control of closed areas and fishing quotas; appointment of fishery officers and guardians; and collection of information.

Under the Constitution, the provinces are also assigned a number of important powers that affect the inland fisheries. Sections 109 and 117 of the *Constitution Act* vested in the provinces the natural resources within their respective boundaries and, under section 92, the provinces have exclusive jurisdiction over matters dealing with property and civil rights and the management of public lands, including inland waters. Following Confederation there was uncertainty surrounding the extent to which federal authority superseded provincial property rights in non-tidal fisheries.[2] In 1898, the Judicial Committee of the Privy Council concluded essentially that the provincial governments have the sole responsibility to: lease and license inland fisheries; enforce provincial licensing; or otherwise determine how property rights are to be managed.

To complicate matters, over time, the federal government delegated much of its fisheries management administration to the provinces, and federal-provincial arrangements have varied from one province to the next. In order to clarify respective roles and responsibilities, federal-provincial agreements have been developed.[3] For example, a variety of agreements were signed between the Province of Quebec and the federal government between 1898 and 1983. In Ontario, authority for the day-to-day management of fisheries is delegated to the Province. In Manitoba, Saskatchewan and Alberta, Natural Resource Transfer Agreements dating back to 1930: provided for the transfer of administration and control of Crown lands and resources to the provincial governments; and acknowledged the provinces' proprietary fishery rights. However, regulatory control for fisheries conservation is administered and enforced under the *Fisheries Act* and remains with the Minister of Fisheries and Oceans.[4]

---

(2) In tidal (marine) waters, there are no property rights under common law (there is a so-called common law "public right to fish"), and the federal government retains full management responsibility. The situation is different in non-tidal, inland waters, where fisheries is an area of public policy divided between federal and provincial jurisdictions.

(3) There have also been cost-sharing cooperation agreements between orders of government to promote entrepreneurship, sustainable development and recreational fisheries, and agreements on national sport fishing surveys, fisheries and aquaculture development, and the gathering and publishing of catch statistics.

(4) The governments of Manitoba, Saskatchewan, Alberta and Ontario are responsible for the day-to-day management of provincial fisheries. They are responsible for recommending to the DFO the content of provincial Fisheries Regulations enacted under the *Fisheries Act*. These regulations address conservation and other items under federal legislative control.

In the North (the words "Arctic" and "North" are used interchangeably in this paper), the management framework has evolved considerably because of the federal government's constitutional responsibilities for Aboriginal peoples. Modern comprehensive land claims agreements now recognize their ownership of large tracts of land in the territories. Examples include: the James Bay and Northern Quebec Agreement (1975); the Inuvialuit Final Agreement (1984); the Gwich'in Agreement (1992); the Nunavut Land Claims Agreement (1993).[5] The DFO's programs are conducted mainly in conjunction with co-management boards established under these claims settlements that guarantee indigenous residents significant harvesting and resource management rights. Co-management involves the establishment of boards comprised of equal numbers of government and Aboriginal representatives. Their role and composition vary somewhat depending on the specific terms of each claim. Although advisory to government, in practice, they are *de facto* decision-making bodies. In Canada's southern provinces (outside of the comprehensive claims process), it may be said that co-management is not as well established.

B. Fish Habitat

> *There are significant challenges facing Canada's fresh water and marine fish habitat, including biological, chemical and physical threats from a range of diverse human activities that directly and indirectly affect the productivity of fish water and habitat. As a result of those threats, fish habitat can be damaged and lost due to changes big and small, and in ways that are both obvious and subtle. ...The bottom line is that without habitat, there are no fish and no related benefits to Canadians. – Paul Cuillerier, Director General, Habitat Management and Environmental Science, DFO, Committee Proceedings, 16 October 2001*

In modern fisheries management, conservation is also generally understood to apply not only to fish, but also their habitat (i.e., the aquatic environment). Fish habitat management involves managing industrial and other uses of aquatic environments to avoid or minimize

---

(5) Since 1973, a total of 14 comprehensive claim agreements have been signed. Other agreements include: the Northeastern Québec Agreement (1978); the Sahtu Dene and Metis Agreement (1994); the Nisga'a Agreement (2000); seven Yukon First Nation Final Agreements based on the Council for Yukon Indians Umbrella Final Agreement (1993) and corresponding Self-Government Agreements for: the Vuntut Gwich'in First Nation (1995); the First Nation of Nacho Nyak Dun (1995); the Teslin Tlingit Council (1995); the Champagne and Aishihik First Nations (1995); the Little Salmon/Carmacks First Nation (1997); the Selkirk First Nation (1997); and the Tr'ondëk Hwëch'in First Nation (1998).

damage to fish stocks. It also means improving water environments to make them better places for fish to live and reproduce.

The Constitution makes no specific reference to the conservation and protection of fish habitat. The main tools for achieving these objectives are the fish habitat protection and pollution prevention provisions of the *Fisheries Act,* which deal with both freshwater and saltwater, and make no distinction between them. The main provisions are: section 35, which prohibits any work or undertaking that would cause the harmful alteration, disruption or destruction of fish habitat, unless authorized by the Minister of Fisheries and Oceans; and section 36, which prohibits the deposit of deleterious substances into waters frequented by fish, unless authorized by regulation under the *Fisheries Act* or other federal regulation. Section 35 is administered by the DFO in accordance with the Department's *Policy for the Management of Fish Habitat* (1986), the overall objective of which is to achieve a net gain of the productive capacity of the fisheries resource through fish habitat conservation, habitat restoration, and fish habitat development. The administration of section 36 is the responsibility of the federal Department of the Environment (DOE).[6]

The provinces also have environmental and resource management responsibilities and legislation relevant to, and overlapping with, the management of fish habitat. Management therefore calls for a good deal of federal-provincial cooperation. With the proclamation of the *Canadian Environmental Assessment Act, 1995*, the DFO's mandate was expanded to include the conduct of environmental assessments pursuant to the *CEAA*, prior to the Department making any regulatory decisions under the *Fisheries Act*, the *Navigable Waters Protection Act*, and the *Natural Energy Board Act*. Until the early 1990s, responsibility for the day-to-day management of fish habitat had been considered to be part of the delegation of fisheries management responsibilities to inland provinces. However, court decisions on environmental assessment

---

(6) Department of Fisheries and Oceans, *Policy for the Management of Fish Habitat*, 1986. Under the guiding principle of "no net loss of productive capacity of fish habitats," actions are taken to balance unavoidable habitat losses with habitat replacement on a project-by-project basis. The Department's fish habitat management program consists primarily of reviewing development proposals for potential threats to fish habitat and outlining measures to avoid or mitigate them. A decision by the Minister to authorize the harmful alteration, disruption or destruction of fish habitat (HADD) triggers an environmental review pursuant to the *Canadian Environmental Assessment Act, 1995* (CEAA).

review processes for the Oldman Dam and the Rafferty-Alameda Dam projects indicated that the federal government had a greater role in fish habitat management than previously undertaken.

More recently, in 1999, the Federal Cabinet decided to: implement a Strengthening Fish Habitat Protection program to ensure federal consistency in protecting fish habitat; and provide the necessary resources to achieve that end. For example, prior to 1999, the three Prairie provinces were responsible for the habitat provisions of the *Fisheries Act*. In the year 2001, the Fish Habitat Management program: had a budget of 115 staff and $10.4 million; was hiring new biological, enforcement and compliance, engineering, and administrative staff; and was delivered from eight offices, including seven new offices. As of the end of October 2001, about 60% of the positions were said to have been staffed permanently, with other positions being filled temporarily.

Also in 1999, the federal and provincial fisheries ministers signed an Agreement on Interjurisdictional Cooperation with respect to Fisheries and Aquaculture. As a result, the Canadian Council of Fisheries and Aquaculture Ministers (CCFAM) established an intergovernmental Task Group on Freshwater Fisheries to develop a draft of a national Freshwater Fisheries Strategy to strengthen freshwater fisheries conservation, management, rehabilitation and protection. At its September 2001 meeting, the CCFAM (with the exception of Quebec): endorsed the draft national Freshwater Fisheries Strategy; decided that fish habitat would be a focus of more concerted effort; directed the (aforementioned) Task Group to consult with stakeholders to confirm the direction set out in the Strategy; directed the Task Group to identify opportunities to link with other initiatives (e.g., on the introductions and transfers of exotic organisms, the protection of species at risk); and endorsed the finalization of an implementation plan to be approved by the Council in 2002.

In the Arctic, the federal government is ultimately responsible for freshwater and marine fisheries conservation and management, including fish habitat. However, the land claims agreements in place guarantee Aboriginal participation in decision-making with respect to lands and environmental management. For example, since 1986, a feature of the Inuvialuit Final Agreement (in the western Arctic) are two co-management agencies that deal with environmental

impact screening and review. The first, an Environmental Impact Screening Committee, reviews all development proposals (e.g., sport fishing and hunting lodges, other commercial developments) to decide whether they require environmental impact assessment. If deemed necessary, the proposals are referred to a second agency – the Environmental Impact Review Board – for a public environmental impact review. Important features of the environmental screening and review process are: the equal and meaningful participation of Inuvialuit; and the application of Inuvialuit traditional knowledge. In the Northwest Territories (excluding Wood Buffalo National Park and the Inuvialuit Settlement Area), the Mackenzie River Valley Environmental Impact Review Board is the main agency mandated to undertake environmental assessment and review. In Nunavut, an Impact Review Board was established in July 1996 with responsibilities for the environmental assessment of projects.

OUR MEETINGS

A. Manitoba

About half of the commercial catch in the Central and Arctic Region is marketed through the Freshwater Fish Marketing Corporation (FFMC); the other half is marketed by private processors in the Great Lakes fishery. On 10 May 2000, in Winnipeg, officials of the FFMC briefed a working group of Committee members on its activities. Established in 1969 under the authority of the federal *Freshwater Fish Marketing Act* as a Crown corporation, the FFMC was created to: market fish in an orderly manner; promote markets and export trade in fish; and improve returns to fishers while operating on a self-sustaining basis without appropriations by Parliament.[7] Modelled after the Canadian Wheat Board, the FFMC regulates the interprovincial and export trade of commercially caught freshwater fish in the three Prairie Provinces, the Northwest Territories, and parts of northwestern Ontario. Approximately 50 agents are reportedly hired to deal directly with about 3,000 commercial fishers who deliver their catches at one of the Corporation's 75 delivery stations scattered throughout its jurisdiction. Once packed

(7) The FFMC sets initial guaranteed prices to fishermen, followed by final payments at the conclusion of the operating year. The working capital and capital asset requirements of the Corporation are financed through loans from the Minister of Finance.

in ice, the fish are shipped to the FFMC's processing plant in Transcona (Winnipeg), a state-of-the-art facility which Committee members visited later that day.

The Province of Manitoba has the largest commercial fishery within the FFMC's jurisdiction, accounting for approximately two-thirds (or 9.4 million kilograms) of the total weight of the fish delivered to the Corporation (14.3 million kilograms). Approximately 7% of the total amount delivered (by weight) comes from the Northwest Territories. It is noteworthy that since 1969, centralized "single desk" selling by the FFMC has been the subject of continuing controversy, debate and scrutiny. More recently, the House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans tabled detailed reports on the Corporation in February 1995 (*Review of the Freshwater Fish Marketing Corporation*) and November 1998 (*Central Canada's Freshwater Fisheries Report*). The major species purchased by the Corporation are whitefish, pickerel, sauger, northern pike, mullet, and lake trout.

On 11 May 2000, Committee members met with DFO officials at the Freshwater Institute in Winnipeg to learn about the activities and programs of the Department's Central and Arctic Region (see Map 1) where: the majority of Canada's population lives; the majority of pleasure boat owners and recreational fishers are found; and a significant proportion of commercial shipping takes place. Bounded by 71% of Canada's coastline, the Central and Arctic Region encompasses about 65% of Canada's marine waters, 67% of Canada's freshwater, and 20% of the world's freshwater.

The Freshwater Institute is a national centre of expertise in aquatic biology and freshwater and marine fisheries. As such, the Institute houses several departmental programs. Committee members were briefed on a wide range of subjects: the state of freshwater stocks; fish habitat degradation or loss due to development; climate change; the effects of domestic and transboundary pollution on fish and food chains; the activities of the Canadian Coast Guard; small craft harbours; hydrography; fish stock assessment; Aboriginal and treaty rights; marine and freshwater research (including the work undertaken at the world-renowned Experimental

Lakes Area in north-western Ontario[8]); oceans activities; sea lamprey control; the impact of non-indigenous aquatic organisms on local stocks; and the possible adverse effects on the Red River and Lake Winnipeg ecosystems of a proposed water diversion project in the State of North Dakota (the Devil's Lake diversion project). Also of interest to Committee members were the fisheries management and scientific programs administered by the DFO in the Arctic (for an overview of some of the Department's science activities in the Central and Arctic Region, see *Proceedings of the Standing Senate Committee on Fisheries*, 30 October 2001).[9]

Map 1 – The DFO's Administrative Regions

Source: The Department of Fisheries and Oceans

(8) Located on the Precambrian Shield near Kenora and managed through a joint agreement between the Canadian and Ontario governments, the Experimental Lakes Area (ELA) includes 58 small lakes and their drainage basins. The ELA makes whole-lake manipulation studies possible; hypotheses can thus be tested about freshwater ecosystems. In existence since the late 1960s, the ELA also has a 30-year record of hydrological, meteorological, chemical and biological data for a number of natural "control" lakes.

(9) The Department's varied programs in the Central and Arctic Region can be viewed at http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions/CENTRAL/home-accueil_e.htm.

B. The North

> *We had the good fortune – and we much appreciated the opportunity – to join in your travels during the Committee's visits to the Arctic... – Arthur J. Hanson, Oceans Ambassador, International Institute for Sustainable Development, Committee Proceedings, 20 November 2001*

Our May 2000 discussions in Manitoba paved the way for deliberations that followed in Nunavut (Iqaluit, Pangnirtung) and the Northwest Territories (Yellowknife, Wool Bay, Inuvik, Tuktoyaktuk) on 24-28 July of that year. Accompanying the Committee's working group in the North were Canada's newly-appointed Oceans Ambassadors – Dr. Art Hanson (for the Northwest Territories portion of our northern visit) and Mr. Geoff Holland (in Nunavut) – who had been instructed by the Minister of Fisheries and Oceans to develop a comprehensive list of potential candidates to form a new Oceans Advisory Council. On 6-7 June 2001, another similar group of Committee members traveled to Nunavik (northern Quebec).

The Arctic – which accounts for 40% of Canada's land mass, but only 1% of the population – is first and foremost the homeland of Aboriginal people. The story of the Inuit who make their lives there is an ancient one, going back over thousands of years of continuous occupation.[10] Approximately 41,000 Inuit live in 53 communities across northern Canada, with First Nations making up the majority population in another 46 communities. In the Yukon, approximately 21% of the population is Aboriginal, while in the Northwest Territories, the proportion increases to 50%. In Nunavut, 85% of the population is Inuit. In Nunavik (northern Quebec) and northern Labrador, Inuit and First Nations make up a majority of the population. Demographically, however, the most startling feature of the Aboriginal population in the North is its youth – about half of the population is under 25 years of age, which sets the stage for tremendous pressures to create jobs.

Over the past three decades, negotiations undertaken by the Government of Canada, provincial and territorial governments, and Aboriginal communities led to the establishment of

---

(10) The word "Aboriginal" flows from Canada's Constitution of 1982, which includes North American Indians (First Nations), Inuit and Metis peoples of Canada.

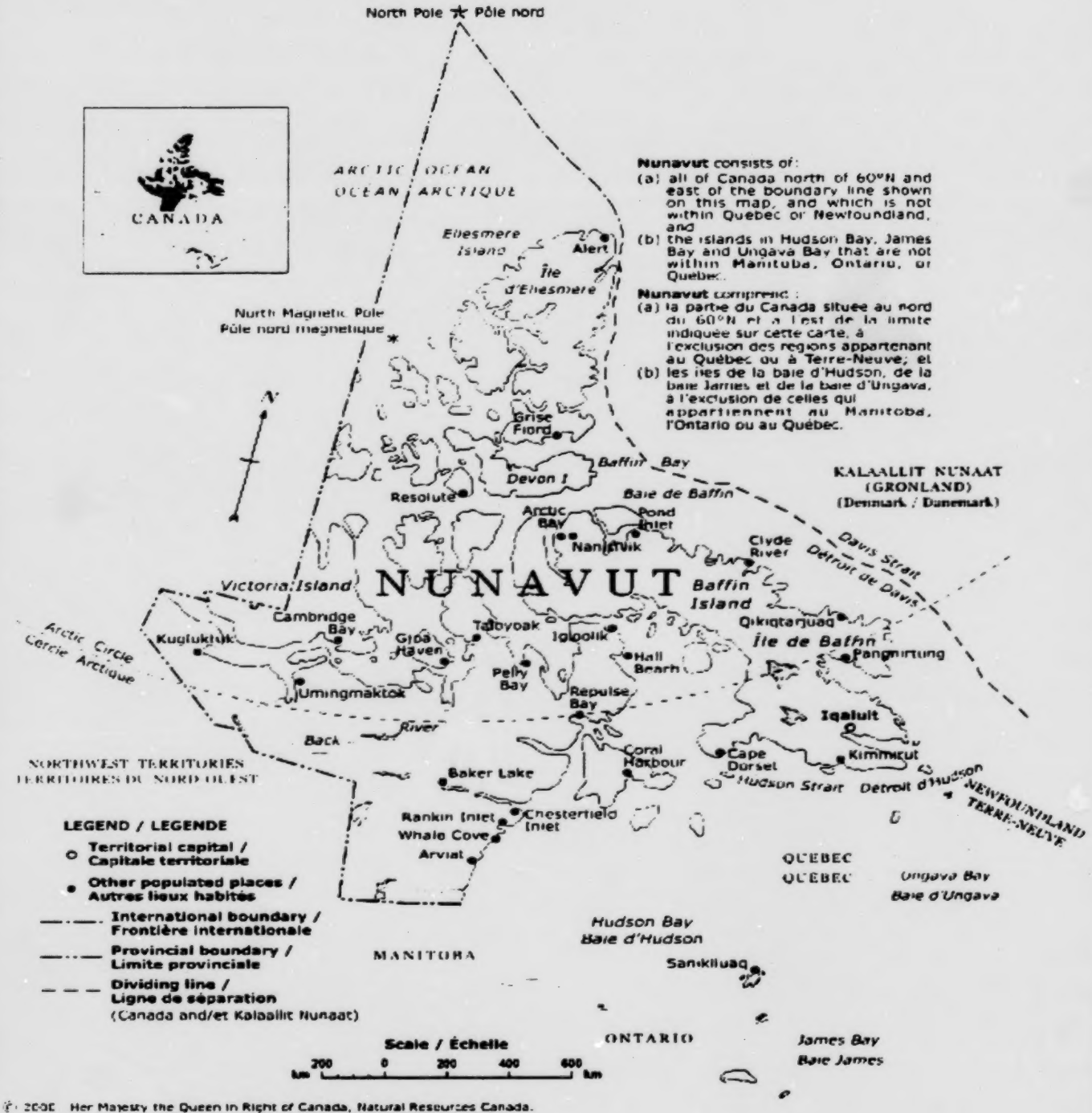
self-government and the settlement of long-standing land claims in Canada's Arctic. Although most federal departments have responsibilities in the region, some departments have mandates that impact more directly on the region; these include the Departments of Indian and Northern Affairs, Foreign Affairs and International Trade, Environment, Natural Resources, Health, Transport, Canadian Heritage, and the Department of Fisheries and Oceans – a department having considerable sustainable development responsibilities. In Nunavut and the Northwest Territories, more than 300 stocks of fish and more than 50 stocks of marine mammals are reportedly harvested in subsistence, commercial and recreational fisheries. Arctic char, beluga, narwhal and seal are the most important species for subsistence and cultural reasons.

In addition to meeting with fisheries stakeholders and government representatives in Nunavut, the Northwest Territories and Nunavik, the northern visits provided us with the opportunity to gain a greater understanding of the culture, lifestyle and aspirations of Canadians living in this picturesque, resource-rich region where elders play a crucial advisory role in all aspects of society.

1. Nunavut

In 1993, the largest Aboriginal land claims agreement in Canadian history (see Map 2) was signed by the Inuit, the Government of Canada, and the Government of the Northwest Territories. The Nunavut Final Agreement also set in motion plans for the creation of a new territorial government that would afford the residents of Nunavut greater control over their future. On 1 April 1999, Nunavut (which means "our land" in Inuktitut) officially became Canada's third territory, replacing the Government of the Northwest Territories in the eastern Arctic of Canada, including the High Arctic Archipelago, but excluding adjacent western Arctic regions, which comprise the Inuvialuit Settlement Region. Nunavut, which encompasses about one-fifth of Canada's geography (or 1.9 million square kilometres), is governed by a public government framework that represents all residents, Inuit and non-Inuit alike.

Map 2 – Nunavut



© 2005 Her Majesty the Queen in Right of Canada, Natural Resources Canada.
Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Ressources naturelles Canada.

Source: Natural Resources Canada, http://atlas.gc.ca/english/quick_maps/index_quickmaps.htm

The Nunavut settlement provided 19,000 Inuit beneficiaries with: title to approximately 351,000 square kilometres of land;[11] financial benefits over 14 years; a share of resource royalties from oil, gas and mineral development on Crown lands; guaranteed wildlife harvesting rights (including the right to harvest subsistence resources, and priority in establishing sport and commercial fish and wildlife ventures); and a strong voice in decision-making bodies dealing with wildlife, land use planning, screening and review of environmental impact of developments, and regulation of water use.

Many Canadians would be surprised to learn that the Nunavummiut are very much a "maritime people" dependent on the sea and its resources. Indeed, 25 of the Territory's 26 communities are coastal. In fact, because many articles of the Nunavut Final Agreement relate directly to marine matters, the agreement is sometimes referred to as a "sea claims agreement." Overseeing fisheries is the Nunavut Wildlife Management Board (NWMB) – the main instrument of wildlife management in the region.[12] Board members are expected to make their decisions on behalf of the public of the Settlement Area, and not as agents of their appointing bodies. Hunters and trappers organizations and regional wildlife organizations are responsible for much of the local harvest management in the Territory.

2. The Northwest Territories

In the Northwest Territories (see Map 3), Committee members also met informally with representatives of co-management boards in two land claims settlement areas.

The first region – the Inuvialuit Settlement Area (435,000 square kilometres) – is located in the Mackenzie Delta, Beaufort Sea and Amundsen Gulf area of the Northwest Territories. The Inuvialuit settlement: was signed and became effective in 1984; granted 2,500 Inuit beneficiaries with title to approximately 91,000 square kilometres of land;[13] and included a financial component, a one-time payment to an economic enhancement fund, and a social

---

(11) Of which 37,000 square kilometres include mineral rights.

(12) The NWMB is comprised of nine members: four appointed by Inuit; four by government; and a chairperson, nominated by the eight other members and appointed by government.

(13) The Inuvialuit have title to subsurface rights to approximately 13,000 square kilometres.

development fund. Subject to conservation, Inuvialuit (meaning "the real people") have: exclusive or priority use of the harvest of fish and wildlife; and structures to ensure their participation in wildlife management, conservation and environmental protection, including local community-based committees.[14] Joint advisory bodies having equal government and Inuvialuit representation were also established. On matters relating to fisheries and marine mammals, the Inuvialuit Fisheries Joint Management Committee (FJMC) advises the Minister of Fisheries and Oceans.[15] The FJMC also works closely with other government agencies, local community user groups (there are six communities in the settlement area), and other renewable resource boards, including those in Alaska that oversee common migratory stocks.

In the second region – the Gwich'in Settlement Area (57,000 square kilometres) – the Gwich'in Renewable Resources Board (GRRB)[16] is the co-management body responsible for wildlife, fish and forest management activities in the Mackenzie Delta region, which has four communities. The 1992 Comprehensive Land Claim Agreement provided: 2,300 Gwich'in with title to approximately 22,329 square kilometres of land;[17] financial benefits over 15 years; a share of resource royalties from the Mackenzie Valley; guaranteed wildlife harvesting rights; and participation in decision-making bodies dealing with renewable resources, land use planning, environmental impact and assessment review, and land and water use regulation.

---

(14) Non-Inuvialuit persons may fish in the region at the discretion of the Inuvialuit after registering with the local hunters and trappers committee. Non-exclusive sport and commercial access by outsiders is allowed in waters open to fishing if the outsiders have the proper government licenses and registration.

(15) The FJMC has four members; the Inuvialuit Game Council and the government each appoint two members. A Chairperson is then appointed by the four members. Through bilateral agreements between native groups, membership may be extended to include other native representatives who have recognized traditional interests within the Inuvialuit Settlement Region, provided that equal representation between government and native membership is maintained.

(16) The GRRB is comprised of six members and six alternates. Three members and three alternates are nominated by the Gwich'in and by the government. The seventh board member is the chairperson who must be a resident of the Settlement Area and agreed upon by the government.

(17) Approximately 19% of which includes subsurface rights.

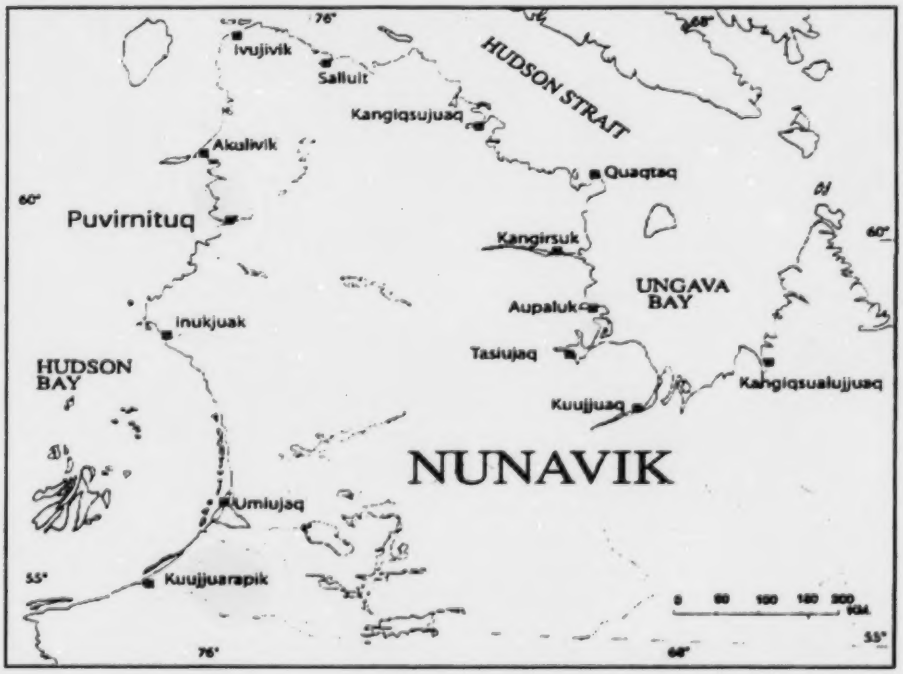
Map 3 – The Northwest Territories

Source: Natural Resources Canada, http://atlas.gc.ca/english/quick_maps/index_quickmaps.htm

3. Nunavik

In June 2001, Committee members also travelled to Nunavik (see Map 4). There, in 1975, the James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA) was negotiated between the James Bay Cree, the Inuit of Quebec, the Province of Quebec and the Government of Canada.[18] As the first settled comprehensive claim in Canada, the JBNQA set the tone for the other comprehensive claims and modern-day treaties that followed by including the following elements: self-government; monetary compensation; ownership of lands; participation in an environmental and social protection regime; and hunting and trapping rights over 150,000 square kilometres of land.

Map 4 – Nunavik



Source: Makivik Corporation, http://www.makivik.org/eng/media_centre/nunavik_maps.htm

(18) The Government of Quebec's intention to develop the hydro-electric resources of James Bay in the early 1970s lent some urgency to the settlement of the comprehensive claim. In 1973, the James Bay Cree and the Inuit obtained an injunction from the Quebec Superior Court ordering a halt to the project. Although the injunction was eventually overturned by a higher court, an Agreement – the JBNQA – was eventually reached.

Nunavik (meaning "main land") is located north of the 55th parallel. Approximately 8,643 Inuit reside in 15 communities along the coast of Hudson Bay, Hudson Strait, Ungava Bay and the Quebec/Labrador Peninsula. The co-management body responsible for fishing is the Hunting, Fishing and Trapping Coordinating Committee (HFTCC).[19] Settlement lands are divided into three categories: lands in the vicinity of Inuit communities, which operate as self-administered municipalities, within which Inuit have exclusive hunting, fishing and trapping rights (category I); lands upon which Inuit have exclusive hunting, fishing and trapping rights, but which may be developed at the discretion of the province so long as replacement lands are provided to them (category II); and lands on which Inuit retain traditional rights to fish, hunt and trap, but which otherwise are treated as public lands under the administration of Quebec (category III).

SELECTED THEMES

A. The Health of the Lake Winnipeg Ecosystem

> *Support from every sector is vital in getting this program started and keeping it going. It has given us a tremendous boost to have the ear of the Senate Fisheries Committee. I can't say too much about that. – Allan H. Kristofferson, Co-ordinator, Lake Winnipeg Research Consortium, Committee Proceedings, 2 October 2001*

> *All of the water varies in quality as it enters Lake Winnipeg and then flows into Hudson Bay. ... Do we know what is going into that lake system from all these rivers? What is it doing to the ecosystem of Hudson Bay? We have no clue. – Arthur J. Hanson, Oceans Ambassador, International Institute for Sustainable Development, Committee Proceedings, 20 November 2001*

In spite of Canada's comparatively low population density and relative abundance of freshwater, many Canadian lakes and rivers are believed to be under environmental stress. While in Manitoba, we heard a great deal about Lake Winnipeg – the largest and most economically important body of water west of the Great Lakes, and the world's 10th-largest

(19) Consisting of 12 members: three each from Inuit and Cree constituencies, three from the Province of Quebec, and three from the federal government.

freshwater lake. Its surface area of some 23,750 square kilometres is greater than that of Lake Ontario.[20]

The economic and aesthetic values of Lake Winnipeg are equally considerable. They include: the cottage, tourism and recreation industry; the generation of hydroelectric power; and important historic, cultural and subsistence values for Aboriginal communities. Fish are another obvious source of wealth; the lake supports the largest freshwater fishery west of the Great Lakes. Landed values approach $15 million annually, and approximately 30% of the fish (by weight) delivered to the Freshwater Fish Marketing Corporation originates from Lake Winnipeg. In spite of its significance, comparatively few studies have been carried out on Lake Winnipeg (Table 1).

Table 1 – Electronic Searches Using Lake Names as Keywords in Three Bibliographic Archives From Cambridge Scientific Abstracts

Lake	*Aquatic Sciences and Fisheries Abstracts* (1978-March 2000)	*Conference Papers Index* (1982-March 2000)	*Environmental Sciences and Pollution Management* (1981-March 2000)
Lake Ontario	1,438	253	1,615
Lake Erie	1,289	345	1,410
Lake Huron	496	72	551
Lake Michigan	1,382	414	1,628
Lake Superior	795	149	820
Lake Winnipeg	53	15	41

Source: The Lake Winnipeg Research Consortium, *Report to the Standing Senate Committee on Fisheries: The Health of the Lake Winnipeg Ecosystem and the Role of the Lake Winnipeg Research Consortium*, April 2001.

To address the pressing need for research, the Lake Winnipeg Research Consortium (LWRC) was formed in August 1998 (and incorporated in August 2001). On

(20) The lake's watershed approaches 40 times its surface area. Major rivers supplying the lake are the Saskatchewan from the west, the Red from the south, and the Winnipeg from the east. Lake Winnipeg has a massive drainage basin that stretches from the foothills of the Rockies in the west, to north-western Ontario in the east, and which extends into the United States (North and South Dakota, Montana and Minnesota). The outlet to the sea (Hudson Bay) is through the Nelson River to the north.

10 May 2000, in Gimli, Committee members met with representatives of the Consortium, who described the activities they undertake to: facilitate multi-disciplinary scientific research; encourage the sharing of information among stakeholders; and assist in the coordination of specific research ventures involving universities, governments and private interests. The 24 agencies that belong to the LWRC include a diverse group: university researchers, Aboriginal groups, commercial fishers, federal and provincial government agencies, crown corporations, industry, community organizations, recreational interests, and others.

The LWRC's program is centered around the vessel *Namao* – a DFO Canadian Coast Guard (CCG) ship that became surplus to CGG needs in 1997 when the Aids to Navigation program was contracted out to private interests. Instead of disposing of the vessel, the CCG agreed to crew the *Namao* and make it available on a cost-recovery basis as a research platform – a task it performed in 1994 and 1996. The LWRC was able to raise funds to conduct an inaugural three-week research cruise of Lake Winnipeg in August 1999, with water samples being taken from a number of sites over the entire lake. This was said to have been the most extensive survey undertaken in 30 years. While the *Namao* was not available in 2000 and 2001 because of maintenance needed to meet Transport Canada safety requirements, a limited amount of research was carried out from smaller vessels during those years. On 21 September 2001, the Consortium received $326,000 under the Canada-Manitoba Economic Development Partnership Agreement. It was explained to us that: the funding would cover the costs of maintaining the *Namao*; and the LWRC was completing a plan to fund and operate the *Namao* for a minimum of ten weeks per year for each of the next three years.

Research on Lake Winnipeg is critically important because of a number of worrying trends. Among some of the LWRC's findings to date: Lake Winnipeg is approaching a state of deterioration that may affect ecosystem sustainability; significant changes have occurred in water transparency, biological species composition, productivity and sediment chemistry; the lake is on a path of progressive eutrophication (degradation through nutrient enrichment) not unlike that seen in the lower Great Lakes during the late 1960s; the discovery of an exotic species of zooplankton (*Eubosmina coregoni*) is an indication that environmental conditions are changing; and the recent invasion by rainbow smelt could change the structure of the lake's food web. We

were told: there is a pressing need for research on the ecosystem effects of agricultural and urban expansion and hydroelectric development; and Lake Winnipeg is in need of a remediation program.

Another recent development was the federal and Prairies fisheries ministers' announcement on 21 September 2001 of a revised Memorandum of Understanding (MoU) on the prioritizing of fisheries science activities in the Prairie provinces, and on improving collaboration and cooperation.[21] Faced with funding pressures for freshwater research, the Ministers agreed that science priorities should be coordinated, where possible, to ensure the most effective science programs are delivered in each jurisdiction. Also announced was a Federal-Prairie Provinces Fisheries Science Team that would identify common fisheries science needs and priorities on such topics as habitat productivity, physical habitat alteration and destruction and remediation, chemical contaminants in the environment, exotic species, stock assessment, fishery management issues, species at risk, aquaculture and fish health.

B. Transboundary Environmental Issues in the Canadian Arctic

> *Your question was whether Canada is doing enough international science. All I can tell you is that we get more phone calls from our international partners about doing joint work with them than we can handle. – Martin Bergmann, Director, Arctic Science Program Development, DFO, Committee Proceedings, 30 October 2001*

> *How much research is enough? Sometimes, when we visit communities in the North and tell them that we have found contaminants that originate in banana plantations somewhere in South America, they are not happy with us passing on that sort of information. However, looking at research in the Arctic overall in terms of contaminants, we are getting a good overall picture of what is happening with some of the important contaminants such as mercury, for example. – Michael Papst, Division Manager, Arctic Research, DFO, Committee Proceedings, 30 October 2001*

> *We are on the cusp of a set of very major problems in the North relating to climate change. – Arthur J. Hanson, Oceans Ambassador,*

(21) In May 1998, DFO signed a Memorandum of Understanding (MoU) with Manitoba, Saskatchewan and Alberta on prioritizing fisheries science activities in the Prairie Provinces.

International Institute for Sustainable Development, Committee Proceedings, 20 November 2001

In Canada's Arctic, the impact of global warming on ecosystems, wildlife and animal migrations was repeatedly raised in the communities we visited. Participants in our review drew our attention time and time again on the fact that: climate change is well under way; future changes will likely be more rapid than in the past; and the long-term consequences of global warming on cultures and economies would be greatest in the Arctic. We heard that animals and fish were appearing in areas they had not been previously seen in, and that the coastlines were changing due to the melting of ice. Considering its very sparse population and comparative lack of development, it would be an understatement to suggest that the Arctic is disproportionately affected by this global phenomenon. With its unique and sensitive environment, the Arctic was likened to a canary in a mine shaft – an early warning system of sorts for the rest of the planet – and, because of this fact, international interest in the region was said to be growing.

Another major worry was the contamination of food obtained through hunting, trapping and fishing. Understandably, this is a major health concern of Aboriginal people because "country food" (e.g., fish and marine mammals) is a major part of their diet. Although not believed to pose an immediate threat to human health, the risks associated with the accumulation of contaminants increase over a person's lifetime. Persistent organic pollutants (POPs) have been linked to cancer, birth defects, and various genetic abnormalities; and high levels of these substances have been found in mothers' breast milk. However, the effects of not consuming traditional foods, which are vital from both a nutritional and cultural standpoint, were deemed to be just as serious.

Over the past 25 years, studies confirm the presence of organochlorine pesticides (e.g., DDT, toxaphene and chlordane) and industrial compounds (e.g., PCBs – polychlorinated biphenyls) in marine mammals (e.g., seals, beluga and walrus – animals that are at the top of the food chain). Some toxins were said to originate from former military installations (former DEW line sites), but the majority of these compounds are transported to the Arctic by atmospheric and oceanic currents and originate from industrial and agricultural sources in Asia, Europe and North America. Heavy metals present in northern food chains were said to include lead, cadmium and

mercury (a toxic substance that has both man-made and natural sources). In the Northwest Territories, it was pointed out that the data on contaminants provide reasonably good coverage for beluga and ringed seal, but less is known about freshwater and anadromous fish, and even less about marine species.[22] Throughout the Arctic, there were calls for more research to more fully understand the potential harmful impacts of contaminants on ecosystems and human health.

An important source of information on contaminants is the *Canadian Arctic Contaminants Assessment Report* – a 400-page document that summarizes the results of research conducted by Northern Contaminants Program (NCP) during the period between the 1970s and 1997.[23] Established in 1991 and administered by Department of Indian and Northern Affairs, the NCP brings together the three territorial governments, northern Aboriginal organizations, university researchers, and other federal departments. The DFO's primary role was said to be in detection; the Arctic Research Division collects data on contaminants from community-harvested animals and fish, and passes information on possible risks to human health to Health Canada, northern health boards, and co-management boards. The NCP's goal is to reduce, and wherever possible, eliminate contaminants in traditionally harvested foods, and assist individuals and communities in making informed decisions about their food consumption. Phase I of the NCP focused on establishing the location and levels of contaminants in the Arctic, and confirming their regional source. Phase II (1999/2000 to 2002/2003) now places more emphasis on community dialogue and participation (providing advice to communities and reducing their intake of contaminants), and working towards international agreements; and the NCP provides some $5.4 million in annual funding for research.

In the past decade, a number of Canadian initiatives have focused on environmental issues in the North. The Canadian Polar Commission, for example, was established in 1991, and a Circumpolar Ambassador was appointed in 1993. More recently in June 2000, the federal

---

(22) A May 2000 report commissioned by the Fisheries Joint Management Committee provides background information on the source of contaminants in the Inuvialuit Settlement Area. See Colin Macdonald (Northern Environmental Consulting), *The Status of Contaminants in Fish and Marine Mammals in the Inuvialuit Settlement Region, Report Submitted to the Fisheries Joint Management Committee*, May 2000.

(23) See Department of Indian and Northern Affairs, *Summary of Northern Contaminants Program: Projects for 1999-2000.*

government adopted *The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy*, the objectives of which include: the preservation of Canada's sovereignty in the North; the promotion of the human security of northerners and the sustainable development of the Arctic; and a renewed commitment to protect the Arctic environment from environmental degradation and transboundary environmental threats such as persistent organic pollutants, climate change and nuclear waste. In August 2000, the federal Minister of the Environment also announced the establishment of a $20 million fund, to be administered by the World Bank, to help developing countries reduce their production of POPs.

Because changes in the Arctic environment and ecosystems affect other parts of the world, and reciprocally, there have been an increasing number of international agreements and instruments to protect the Arctic, which Canada has either signed or endorsed.[24] Implementation of these commitments is a priority for northerners. Canada and the other circumpolar nations have also collaborated in scientific research and monitoring. As part of the circumpolar region and in cooperation with other circumpolar countries, Canada (mainly the Departments of Foreign Affairs and International Trade, and Indian and Northern Affairs) has been an active participant on the Arctic Council. Established in 1996, the Council is a ministerial-level, intergovernmental forum which addresses the common concerns and challenges faced by governments and northern peoples in the Arctic.[25] Members of the Council include the United States, the United Kingdom, Norway, Finland, Sweden, Russia and Denmark. On our visits, several people pointed out that Inuit had long recognized the benefits of multilateral cooperation and information-sharing.[26]

---

(24) Examples include: the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (LRTAP) and associated protocols on: Persistent Organic Pollutants (1998); Heavy Metals (1998); the Control of Emissions of Nitrogen Oxides or their Transboundary Fluxes (1988); and the Further Reduction of Sulphur Emissions (1994). Other examples include: the 1985 Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer; the 1987 Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer; and the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change.

(25) Five working groups support the Arctic Council; programs are delivered in the following areas: Arctic Monitoring and Assessment; Conservation of Arctic Flora and Fauna; Protection of the Arctic Marine Environment; Emergency Prevention, Preparedness and Response; and Sustainable Development. The latter program involves cooperation on diverse projects, such as improving the health and well-being of Arctic children and youth, managing regional fisheries, assessing prospects for expanded use of telemedicine on a circumpolar basis, promoting cultural and eco-tourism, and improving rural sanitation systems.

(26) In 1977, for example, the Inuit Circumpolar Conference (ICC) was formed, uniting approximately 125,000 Inuit from Greenland, Canada, Alaska, and, more recently, Russia. Other examples of

C. Co-Management Under Comprehensive Land Claims

> *Co-management is a joint process that brings together local resource users and government agencies to share management responsibility for local or regional resources. It is important to note that in making management decisions, we incorporate "traditional ecological knowledge" from Canada's Aboriginal communities. – John Cooley, Regional Director of Science, DFO, Committee Proceedings, 30 October 2001*

> *Our marine environment in Nunavut is what farmland is to many other parts of Canada – the source of our food and our income. It has shaped who and what we are in Canada. – The Honourable Olayuk Akesuk, Minister of Sustainable Development, Government of Nunavut, Committee Proceedings, 8 May 2001*

Beginning in 1975, Canadian land claims agreements have incorporated systems of sharing power and responsibilities between government and local users of resources, including fish. The DFO's fisheries programs in the North are now conducted mainly in conjunction with co-management boards established under land claims settlements (e.g., the Gwich'in Renewable Resources Board, the Fisheries Joint Management Committee, the Nunavut Wildlife Management Board), which the Department considers to be "primary clients" or "partners."[27] However, co-management arrangements – a much-discussed subject during our northern visit – range from large-scale, multi-stakeholder projects between government authorities and Aboriginal organizations, to small-scale, community-based, cooperative projects in which government officials work closely with local user groups. Community-based co-management, in turn, recognizes local-level management systems and traditional local knowledge, which can often yield many benefits.

(cont'd)

cooperation include a 1988 management agreement for polar bears in the south Beaufort Sea between the Inuvialuit and the Inuit of Alaska, and the participation of northern Aboriginal communities in the management of the Porcupine Caribou herd and its range in Alaska, the Yukon and the Northwest Territories. On 3 March 2000, an international agreement on beluga (the Inuvialuit-Inupiat Beaufort Sea Beluga Whale Agreement) was formally signed in Inuvik between the Inuvialuit and the Inupiat of Alaska.

(27) Other partners or "clients" are said to include: other boards and organizations established under land claims agreements; other fishery management advisory committees; fishers; the fishing industry; commercial and recreational fishery organizations; hunters and trappers organizations; developers and industry associations; Aboriginal organizations; other government departments; community organizations; and conservation groups.

For example, in the Northwest Territories, Committee members learned that Rat River char (known as "Dolly Varden charr") – an important subsistence food for Gwich'in of Aklavik and Fort McPherson – was in decline due to suspected overfishing. In cooperation with the DFO, a research project was initiated which saw Gwich'in elders and fishers assist biologists by providing them with basic information on the fish's seasonal movements, preferred habitat, and spawning areas. Local fishers were hired to sample fish and collect much biological data on the fish. With this information, biologists worked with the community to design a suitable and acceptable management strategy. In 1997, community members voluntarily reduced their catch by half.

In the North, community-based data collection and monitoring is an essential component of fisheries. As described to us, it usually involves hiring members of local communities as fish monitors who: count, measure and weigh fish; take otoliths (pieces of bone found in the inner ear that reveal a fish's age); and record the place and date of capture, and fishing effort. Besides generating valuable information on fish stocks, this type of activity also provides valuable training and employment. We were advised that community monitoring is especially effective if the data collection methods employed can be readily used by fishers, if accurate and reliable data is collected over a long time period. Aboriginal people were said to be increasingly becoming aware of the career opportunities that wildlife and fisheries co-management can bring in their communities, and are seeking appropriate training. In the Inuvialuit Settlement Region, we heard about a student mentoring program, run by the Fisheries Joint Management Committee in co-operation with the DFO, that encourages Inuvialuit youth to pursue their studies so they can one day become the region's future scientists and resource managers.

Significantly, the co-management systems in place attempt to bridge the cultural differences between local users and fisheries managers. This is accomplished largely through commitments to consensus decision-making, and by combining the local, traditional ecological knowledge (TEK) of Aboriginal people with western scientific research and management techniques for the purpose of improving resource management. In the Northwest Territories, witnesses stressed the fact that the territorial government's policy officially recognizes TEK as a valid and indispensable source of information in management.[28] In essence, co-management in

(28) The TEK concept is not an entirely new one for this Committee. In 1995, subsequent to the collapse of Atlantic groundfish, the Committee tabled a report recommending that the DFO not only promote

the North is founded on the notion that government shares decision-making power with local fishers in a given geographical area in exchange for their knowledge, cooperation and assistance in resource management. By devolving authority to local levels of administration, government authorities not only increase compliance with rules, they also improve data-gathering and knowledge of fish stocks.

Sometimes referred to as "joint" or "shared stewardship," "partnerships," or "joint management" in the literature, co-management is a consensus-based approach and, as such, it requires: a substantial commitment and investment of time in order to take into account different worldviews; and much consultation, so that it often takes a longer time to reach decisions. In the North, several people pointed out that the vastness of the region also makes effective communication difficult and increases research costs. In both the eastern and western Arctic, some commented that the DFO was critically understaffed, making it difficult for the Department to live up to its responsibility as a co-management partner. For example, we learned that there was only one enforcement officer for the entire Gwich'in Settlement Area. In Nunavut, a lack of administrative capacity in the Territory was attributed to the fact that most activities related to fisheries are coordinated either from the Central and Arctic Region in Winnipeg, or the DFO's regional office in St. John's, Newfoundland and Labrador, making it difficult for decisions to be made in the best interest of the Territory.

In the South, a key element of the DFO's strategic plan for the Atlantic and Pacific regions has also been to decrease its involvement in the management of commercial fisheries in favour of co-management. Interest in co-management has increased; it is seen as an alternative to property-based fishing rights (i.e., individual quota licences, known as IQs) in the much-larger marine commercial fisheries.[29] Now spreading rapidly, this concept was endorsed by this

---

(cont'd)

the participation of fishers in fish stock assessments and in carrying out various fisheries research activities, but also that the Department recognize the value of the anecdotal knowledge of coastal fishers. The Committee also recommended that fishers play a greater role in decision-making through a genuine and effective system of co-management and partnership with government.

(29) In fisheries, conflicts result from the finiteness of the resource. When harvested in a common property, traditional competitive fishery, fish become "private property" only after they are caught and removed from the water. The so-called "tragedy of the commons" theory holds that an unregulated and open-access fishery results in a free-for-all race for limited fish stocks in an effort to maximize

Committee throughout the 1990s. However, many are wary of the DFO's intentions; they fear that the co-management approach is a convenient means by which the Department can shift the costs of management to resource users.[30]

It is noteworthy that, in May 1999, the DFO launched an Atlantic Fisheries Policy Review (AFPR), the first such review in two decades. In early 2001, a round of public consultations was conducted with industry stakeholders (in the Atlantic provinces, Quebec and Nunavut) on the objectives and principles outlined in a DFO discussion paper (*The Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast: A Discussion Document on Policy Direction and Principles*). In the not-so-distant future, the DFO plans to issue a new policy framework that will define objectives and principles to guide the management of the Atlantic fisheries in the long term. Among other things, the AFPR discussion paper states that: the DFO does not have the resources to regulate and monitor every fishing activity; and the elaboration of structures for effective co-management at the local and regional levels is an obvious priority. An expanded co-management system is suggested. Co-management is defined as "the sharing of authority and responsibility for fisheries management, and of accountability for results, between DFO and resource users."

From what we heard in Canada's North, co-management and community-based fisheries and wildlife management is widely accepted and supported. Although the setting and circumstances are unique to the Northwest Territories and Nunavut, as practised in small-scale fisheries within land claims settlements, co-management appears to be working well in responding to the needs and priorities of local communities, and as a means of sharing decision-making.

(cont'd)

immediate personal economic gain. "Property rights-based fisheries" (or the "privatization of fishing rights") in the form of individual quota licences (or IQs) are often prescribed to prevent overfishing. However, many have observed that the so-called "tragedy" frequently does not occur in small-scale, locally-organized fisheries, even in the absence of formal rules and regulations. See Standing Senate Committee on Fisheries, *Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries*, December 1998, http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-e/fish-e/rep-e/rep03dec98part1-e.htm.

(30) In December 1998, an independent Panel on Partnering (the Savoie Panel) appointed by the DFO asserted: "It is not simply a coincidence that discussions around co-management and partnering took on a sense of urgency at the time the government of Canada launched its program review exercise." Donald J. Savoie, Gabriel Filteau, and Patricia Gallaugher, *Partnering the Fishery: Report of the Panel Studying Partnering*, 10 December 1998, http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/backgrou/1998/hq90_e.htm.

D. Sustainable Development in the North

> *We are in serious need. If we are to emerge out of what The Globe and Mail and the Ottawa Citizen always perceive us to be – a serious welfare state supported by the rest of Canada which is not a true picture by the way – we need an EDA (economic development agreement). – Peter Ittinuar, Assistant Deputy Minister, Department of Sustainable Development, Government of Nunavut, Committee Proceedings, 8 May 2001*

> *Our presence in the North is deficient. I am the first one to say that. ... At this time, there is an initiative involving northern science and technology. There are northern oil and gas initiatives. We are part of those because we know we need a better presence in the North. We are conscious of that. All the economic development activities happening in the North require that presence. It is not there. We are dealing with it at this time. – Paul Cuillerier, Director General, Habitat Management and Environmental Science, DFO, Committee Proceedings, 16 October 2001*

> *The (char) project is specific to our community at the moment, although it may have other implications across the North later. ... Are other communities interested? Yes. – Allen Gordon, President, Nayumivik Landholding Corporation (Nunavik), Committee Proceedings, 23 October 2001*

Demographically, the most startling feature of the Aboriginal population in the North is its youth – about half of the population is under 25 years of age, which sets the stage for an increasing need to create jobs in a region where unemployment is much, much higher than in the rest of the country. Unemployment exacerbates social problems, including high rates of youth suicide.

There are many challenges, not the least of which will be a growing number of people dependent on the renewable resource base. In Nunavut, for example, those whom we met stressed the fact that the population is expected to double within the next two decades. Throughout the North, there was much interest in developing the renewable resource economy, including fisheries, while at the same time preserving subsistence harvesting. Wildlife-based tourism and fisheries were considered to: be compatible with northern Aboriginal cultures and

lifestyles; have an immense and largely untapped potential; and represent a major economic opportunity for the future. In the North, the fisheries mean jobs.

By national standards, northern communities possess very modest physical infrastructures. An important feature of the economy is its mix of traditional subsistence activities (wildlife harvesting), wage employment (with direct employment in government and in government support services accounting for the largest percentage of wage income), private enterprise (the mining and oil and gas sectors), and transfer payments. Generally speaking, sustainable development faces many unique challenges: uneven distribution of economic opportunities; high transportation, energy and communication costs; isolation from potential markets; and a small population with few industrial skills or little formal education. Insufficient transportation infrastructure is another problem. For example, in Nunavut, where there are no deep port facilities or small craft harbours and only one processing facility (located in Pangnirtung), the people there talked a great deal about the need for improved infrastructure, particularly port and wharf facilities.

Lack of capital was a recurring theme. In July 2000, Committee members toured a packing facility on the shore of Great Slave Lake at Wool Bay, Northwest Territories. There, the concern was the high costs of entry into the fishery that make it difficult for young people to get into the industry. Generally speaking, stakeholders held that financial support and specific policy initiatives were needed to stimulate development and realize the fisheries' potential.

Canada's North has undergone enormous change over the years. Several participants spoke of the international campaigns against hunting, trapping, and the marketing of wildlife products which had: unfairly created market barriers to traditional northern wildlife products; and a disruptive and devastating economic effect on northerners and Aboriginal people who had depended heavily on sealing and fur trapping for their livelihoods. The future will likely see even greater change. There will be difficult decisions to make on how to balance emerging economic opportunities (e.g., in oil and gas exploration, mining, tourism), with the need to maintain traditional values and lifestyles. Because of the Arctic's sensitive and fragile ecosystem, and because it is relatively slow to recover from the impacts of industrial or human

activity, the concept of "sustainable development" becomes more than a nice concept or convenient buzz phrase in the North. For Inuit, sustainable development is very much a matter of economic and social survival.

Northern waters are considered to be especially vulnerable to pollution because the cold climate slows chemical and biological processes that affect their ability to recover. On the DFO's Fish Habitat Management Program in the region, the Department agreed that its presence in the North is limited, but indicated that this would soon change:

> In the next few months there will be Northern oil and gas issues, because energy security in the States and in Canada must be dealt with. We will need to talk about the Beaufort Sea, the Mackenzie Valley and the Foothills Lines. We are not sure which line people will take, but we know that industry will ultimately make those decisions, and it will have an impact on the North. ... We must ensure that we protect those resources in the North. We are now preparing ourselves specifically for that. I mentioned earlier that we have approximately 128 people in the three prairie provinces. We have advised our people in the regions to move people from the provinces to the North because of that increased demand, which is growing as we speak. – Paul Cuillerier, Director General, Habitat Management and Environmental Science, DFO, *Committee Proceedings*, 16 October 2001.

In May 2001, Nunavut's Minister of Sustainable Development appeared before the Committee, and pointed out that federal policies were far from helpful in assisting the Territory attain its fisheries objectives. He stated that: Nunavut was not receiving its rightful share of the adjacent groundfish resource; the DFO had determined that Nunavut did not qualify for the Aboriginal Fisheries Strategy's Allocation Transfer Program[31] (even though the Nunavut Land Claims Agreement specifically states that nothing in the agreement shall affect the ability of Inuit to participate in and benefit from government programs for Inuit or Aboriginal people); and the Territory had not benefited from the DFO's small craft harbours program or programs administered by the Department of Human Resources Development that support Atlantic fishers in capacity building and skills training. According to the Minister: Nunavut fishers were quite

(31) To ensure stable fishery management, the DFO launched the Aboriginal Fisheries Strategy (AFS) in 1992. Under the AFS, fisheries agreements contain a commitment to provide commercial fishing licences, and other economic development opportunities. A component of the AFS is the Allocation Transfer Program (ATP), which involves the voluntary retirement of commercial licences and the issuance of licences to eligible Aboriginal groups.

possibly the only group in Canada's marine fishery to have been "completely excluded" from the public expenditures that had benefited other Atlantic regions; investments in infrastructure were needed to set the foundation of the northern economy and to catch up with the rest of Canada; and the three northern territories were the only jurisdictions in Canada that do not have economic development agreements (EDAs) with the federal government.[32]

On a community scale, Committee members were made aware of relatively small projects that show good potential for development in the North, as the following illustrates.

In June 2001, a small group of Committee members travelled to Nunavik (northern Quebec), and visited Canada's first fish ladder (or "fish way") in the Arctic. There, we learned about: a phenomenon called "post glacial rebound"[33] which in some cases has created barriers or physical obstacles (e.g., waterfalls, low water flows) that impede the migrations of anadromous fish that migrate to the sea in summer and over winter and spawn in freshwater.[34] On the Nepihjee River near the town of Kuujjuaq, a fish way was built in 1999, involving a series of small drops that allow fish to swim up to freshwater. Explosives were used to blast a channel around two previously insurmountable waterfalls – one nine feet high, the other six feet – that flow into Ungava Bay. Prior to work on the site, studies had shown lake trout (a major food fish in the area) to be unfit for human consumption because of mercury contamination – a problem, we were told, that had never been associated with anadromous Arctic char in the region. It is also noteworthy that anadromous Arctic char[35] usually return to their (natal) home

---

(32) As a follow-up to a briefing session that took place in Iqaluit (on 26 July 2000) with the (former) Minister of Sustainable Development (the Honourable Peter Kilabuk), a televised hearing was also conducted on 8 May 2001 with territorial officials and the Honourable Olayuk Akesuk, Minister of Sustainable Development.

(33) When glaciers dominated North America in the last Ice Age, the crust and mantle beneath the ice suffered severe compression and bulging. Although the ice is gone, the land is reshaping (springing back) from the immense load in the process known as postglacial rebound (PGR).

(34) "Anadromous" fish spend the first part of their lives in freshwater, and then migrate to sea before returning to spawn in freshwater.

(35) There are two types of Arctic char: anadromous and landlocked (known as "nutillik," in Inuktitut). Anadromous char spend their first few years in freshwater, migrate to sea for summer feeding (once a certain size is reached), and return to freshwater over winter. Anadromous char are important to the commercial and sport fisheries because they grow bigger and faster than landlocked fish. In the western Arctic, the fish is believed to migrate at a younger age.

streams every year, but sometimes find their way to different ones.[36] In this regard, the fish's behaviour differs somewhat from that of Atlantic salmon – its salmonid cousin. Arctic char also grow more slowly; it may take a few years before they are old enough to spawn or large enough to catch, so that the benefits of the hatchery's production may not be seen for some time (the fish reaches sexual maturity at age seven or eight).

The objective of the fish way project was to establish Arctic char in an area where they were no resident stocks, and increase the traditional food available to the growing population of Kuujjuaq. To boost the increase in the stock, juvenile fish are also reared in a hatchery operating in the community's former water treatment plant. The eggs are brought in from Finger Lakes (an area about 85 miles from Kuujjuaq), near the village of Tasiujaq, with the authorization of that community and on the condition that the eggs or fry will not be sent elsewhere.[37] Female fish are not selected for any particular characteristic or trait, and project managers hope to be eventually self-sufficient in egg production.

Witnesses testified that: Arctic char (and other species, such as brook trout and whitefish) had started using the fish way in a matter of hours after it was built; the Nephijee River could probably support a very large run of Arctic char because of the large surface of its lakes; and, once subsistence needs are met, the run could one day support a sport or commercial fishery. For the people of Kuujjuaq, other benefits were said to include: reduced exposure to mercury poisoning; and the opportunity to practise traditional harvesting techniques. We were told that: other lakes and rivers could be similarly reconnected to the sea; and, with expanded hatchery facilities, fish populations could be similarly enhanced. The potential for enhancing Atlantic salmon was also said to be good; this is because as much as half of the potential spawning and rearing habitat for salmon could be increased by constructing another fish ladder (over Limestone Falls). Put simply, there are opportunities for enhancing anadromous fish to

---

(36) When spawning fish do this, they end up breeding with a different stock, so that stocks in a given river or lake may change over time. This changing of stocks can be good because it helps to spread desirable characteristics (e.g., faster growth, greater strength) of some fish stocks to others. The tendency for some fish to migrate to different streams helps establish populations in new areas.

(37) For obvious economic reasons, most Arctic communities do not wish to see Arctic char being transferred and introduced in the South.

meet the subsistence needs of Nunavik's growing population. Other communities in Nunavik were said to be interested in undertaking similar projects.

E. Scientific Research in the North

> *Canadians have learned in recent years the difficult lessons associated with inadequate science and over harvesting. We do not want to repeat these mistakes with our adjacent stocks as their extent is still largely unknown. ... Canadians expect us to harvest our resources in a sustainable manner. – The Honourable Olayuk Akesuk, Minister of Sustainable Development, Government of Nunavut, Committee Proceedings, 8 May 2001*

> *Working in the Arctic presents many challenges to our researchers. Often, study sites are difficult and expensive to access because of their remoteness and the lack of infrastructure, such as roads and airports. It requires that our staff be in the field and away from families for extensive periods, often under less than ideal working conditions. The work is hard, long and, at times, both dangerous and stressful; but we have a committed staff of professionals who are dedicated to the challenge. – John Cooley, Regional Director of Science, DFO, Committee Proceedings, 30 October 2001*

The Arctic has a fragile, low-productivity environment, which nonetheless supports varied freshwater and marine species. The DFO faces a number of science and research challenges in the region, not the least of which are program costs. Work in the Arctic is very expensive; staffing costs alone were said to be more than double those in the South.

In July 2000, a number of concerns about the state of Canada's research were brought to our attention. Later that year, in September, a Joint Task Force on Northern Research established by the Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC) and the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) reported that Canadian research in the region was in a state of crisis, and warned that, if action were not taken, Canada would be unable to meet its international science and research obligations, or contribute to issues of global

importance, or even meet basic national obligations to monitor, manage and safeguard the northern environment or respond to emerging social issues.[38]

In October 2001, we learned of the DFO's Arctic Science program's effort to secure an icebreaker which had been declared surplus to the needs of the Canadian Coast Guard.[39] There were many reasons given for acquiring a vessel dedicated to serving the research needs of the Arctic science research community, including: the increasing demands for Arctic science in Canada and among other polar nations; the valuable information it could provide Canada in advancing its resource conservation efforts; the huge international demand for research platforms capable of working safely in the Arctic; and the many partners (e.g., northern agencies, universities, and other governments) that are ready to sign on.

The research effort in Canada's North takes many forms. For example, a major focus of the DFO's research has been the development and application of new stock assessment methods using DNA profiles to distinguish individual populations of animals, and the use of satellite tags to record the movements of marine animals, such as whales. Much of its activities are driven directly by the needs of co-management boards. Much of the research is directly funded by these boards, and research is no longer done strictly by southern scientists; the input of Aboriginal people, through their knowledge and experience, is a fundamental part of the research process.

A number of people in the North spoke of the benefits of traditional ecological knowledge (TEK). They said that TEK had: improved our understanding of various species; been useful in guiding modern scientific research; and resulted in better compliance with management plans. These are important and welcome benefits in many areas of the North. The beluga harvest in Nunavik – where the hunt is regulated by a combination of controlled seasons and closures, and village quotas – is one example. There, compliance is critically important; of the three stocks harvested, one stock (the Ungava Bay stock) was classified as endangered in

---

(38) *From Crisis to Opportunity: Rebuilding Canada's Role in Northern Research*, Final Report to NSERC (Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada) and SSHRC (Social Sciences and Humanities Research Council of Canada), September 2000, http://www.sshrc.ca/english/resnews/pressreleases/crisis.pdf.

(39) Thus far, Canadian Coast Guard icebreakers have been used to undertake science projects.

1988, while a second population (the eastern Hudson Bay stock) was identified as threatened. In the Beaufort Sea – where beluga whales are not endangered – we learned that the DFO, with the support of Aboriginal organizations (e.g., the Inuvialuit Fisheries Joint Management Committee), had been undertaking research and consultations to create a Marine Protected Area (MPA) in support of the management plan. Throughout the North, Committee members were reminded that the *Oceans Act, 1997* was the first federal legislation to explicitly mandate a federal department or agency to consider and use TEK.[40]

In Nunavut, the Wildlife Management Board has two research funding programs: the Nunavut Wildlife Research Trust Fund,[41] which provides funding for wildlife research projects undertaken by government agencies; and a funding program for non-government organizations, such as hunters and trappers organizations. There, Committee members were provided with an informative briefing on the Board's Nunavut Wildlife Harvest Study, which began collecting data in 1996. Community field workers collect monthly information on wildlife harvested by Inuit across the Territory; a final database resulting from this exercise will establish a basic needs level for Inuit, and will be used as a tool to assist in decision-making. Another Board-managed similar (five-year) study – the Inuit Bowhead Knowledge Study, which was released a few weeks prior to our visit – documents the knowledge, observations and historical experience of Inuit hunters. With regard to bowhead, we were told that: the population was increasing after having been decimated by commercial whaling in the past century; and an ongoing, limited hunt for bowhead was necessary to ensure that Inuit knowledge and hunting skills are passed on to future generations.

In Inuvik, which is situated in the Inuvialuit Settlement Region, the various projects funded by the Fisheries Joint Management Committee (FJMC) also impressed us. They include:

---

(40) Principle 22 of the Rio Declaration on Environment and Development recognizes that indigenous people and their communities "have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices," and advises that "States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development."

(41) Examples of projects undertaken by the DFO and funded by the Trust Fund include: whale sampling and stock identification, determining the status of ringed seals in western Hudson Bay, walrus tagging, conducting surveys on narwhal and beluga, and studying Arctic char in Cumberland Sound.

studies on the reproduction of Beaufort Sea beluga; studies on the status and movement of ringed seal; and programs that monitor Arctic char and Mackenzie River whitefish. A Harvest Study, in which field workers collect data and information from harvesters in the six Inuvialuit communities, was described to us as important in helping to: assist the establishment of the fish and wildlife needs of Inuvialuit; make informed wildlife management decisions so that wildlife can be protected and preserved for future generations; and provide information to justify compensation for loss of harvesting opportunities and income as a result of development.

In the Gwich'in Settlement Area, the Renewable Resource Board also allocates research funds from its Wildlife Studies Fund. Among many things, we learned that: the Land Claim Agreement required a five-year Harvest Study to help determine minimum annual needs in feeding Gwich'in households; the potential for sport fishing lodges on inland lakes (for trout, northern pike) was good; every research project and management plan incorporates traditional ecological knowledge; and a Gwich'in traditional knowledge project had resulted in the publication of a book (*Gwich'in Words About the Land*). At the time of our visit, work on a second book was said to be nearly completed.

In the western Arctic, industrial development on the Mackenzie River watershed was a subject of much discussion. The Mackenzie is the world's twelfth-largest drainage area and extends into the more populated provinces of Alberta and British Columbia, flowing northward into the Beaufort Sea in the western Arctic. In this shared waterway, important fish species: feed in the ocean and migrate into the river systems to spawn; are vulnerable to overfishing at any point along their migration routes; and are managed cooperatively amongst the land claim beneficiaries in the region. On the Mackenzie, the following points were made: the cumulative impacts of upstream developments in the south are felt downstream where fewer people reside, many of whom are Aboriginal; large-scale development activities and projects (e.g., those linked to the exploitation of hydrocarbon reserves, mineral deposits and hydroelectric potential) are likely to affect the fishery resource; conservation depends on various interests working together; and the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board (MVEIRB) undertakes environmental reviews and assessments and in the region.

From the standpoint of new commercial fisheries, the marine waters off Baffin Island appear to offer the best potential for development, yet Committee members were told that:

scientific knowledge on species such as snow crab, sea urchins, clams, turbot, shrimp and marine plants is very limited; and the vast area lacks experimental and exploratory activity, even though an MoU between Nunavut and the federal Fisheries Minister on new emerging fisheries was signed in August 2000.[42] In the western Arctic, we heard that there was interest in the commercial exploitation of herring, but that people were wary of this because not much is known about their abundance and because the fish are a food source for beluga whales.

The management of Arctic char – a vitally important staple in the subsistence diet of Aboriginal people and a species that has supported limited commercial and sport fishing operations – was another popular subject in our northern discussions. In some areas, its contribution to the Aboriginal diet was said to be second only to caribou. By and large, individuals and groups warned that the subsistence needs of a growing population and the demands for commercial and sport fishing would increase fishing pressures on Arctic char, a fish that is vulnerable to overfishing because of its slow growth rate. In Nunavik, Arctic char may be declining, but very little research has so far been conducted. Some called for more study to determine the potential for enhancing stocks through stream rehabilitation or hatchery production.

In sum, participants in our discussions: emphasized the importance of having a sound information base in order to ensure conservation and avoid the risk of overharvesting; urged that more scientific work be conducted on northern species (e.g., to determine the distribution, abundance and age structure of northern fish stocks and marine mammals); pointed out that scientific information on fish and marine mammal stocks is often limited, or even non-existent; argued that research is all the more important because of the relatively low biological productivity of northern ecosystems; and stated that more research will be required if the impacts of development are to be minimized and the sustainable development of fisheries assured.

---

(42) In August 2000, the federal Minister of the DFO and the Minister for the Nunavut Department of Sustainable Development signed a Memorandum of Understanding (MoU) to strengthen cooperation on emerging fisheries development in Nunavut. The two governments are to cooperate on maximizing marketing opportunities, promoting regional development, encouraging public- and private-sector cooperation, and ensuring the most sustainable and economically viable use of under-exploited fishery resources for the benefit of Nunavut. The DFO also pledged to provide scientific

F. Nunavut's Adjacent Turbot Resource

> *I would like to respond in part to the senator's question to us on the matter of allies, I am not going to name any jurisdiction. We have no allies. In fact, it is the opposite, for obvious reasons. ... – Peter Ittinuar, Assistant Deputy Minister, Department of Sustainable Development, Government of Nunavut, Committee Proceedings, 8 May 2001*
>
> *One of the areas in which there is actually a potential for real growth in opportunities is the fishery. It is not something of which I had thought, even though ... I had some experience with Northern Affairs a long time ago. – Arthur Kroeger, Chair of the Independent Panel on Access Criteria, Atlantic Fisheries Policy Review, Committee Proceedings, 6 November 2001*
>
> *Our territory has only been in existence for two years. Decisions in the past may not always have been made in our best interests. We came in a step behind. With the collapse of the Northern cod fishery, there is much movement to the North. That movement took place before we got a chance to get in there and decisions were often made without our involvement and awareness of them. — Carey Bonnell, Director, Fisheries and Sealing, Department of Sustainable Development, Government of Nunavut, Committee Proceedings, 8 May 2001*

A major issue in Nunavut was the territory's disproportionately small share of the overall quota for turbot (also known as Greenland halibut) in the Davis Strait fishery when compared to the amount of fish allocated by the DFO to southern fishing interests.[43] The history of Inuit fishing for turbot in Davis Strait is relatively short; commercial fishing first began there in 1986.

The discussion centred largely around the concept of "adjacency," a policy in fish allocation that is generally understood in Canada to mean that those who reside next to the

---

(cont'd)

support and develop scientific capacity, with the Government of Nunavut assisting in data collection, evaluation and analysis of results.

(43) Related issues were: the need for reciprocal access to fishery resources in southern waters; and concerns over "ghost fishing" by the lost or abandoned gillnets of the southern fleet. While the DFO's Central and Arctic Region conducts programs to conserve and manage fishery resources from Winnipeg, the marine areas directly adjacent to Nunavut waters are managed as part of the DFO's Newfoundland Region, from St. John's.

resource should have priority access to it.[44] Adjacency is also a politically-charged concept: the uproar in the Province of Newfoundland and Labrador concerning the allocation of 1,500 tonnes of shrimp to Prince Edward Island fishing interests in the summer of 2000 illustrates this point. At the time, Newfoundland and Labrador claimed the benefit of the federal government's adjacency policy that supports the concept that fishers adjacent to a particular fishing ground should catch that fish, or at least have the first opportunity to do so.

For fisheries administration purposes, the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) divides the Atlantic Ocean immediately off Canada's East Coast into several Subareas. Subarea 0, located in the Davis Strait off the coast of Baffin Island, is administered by Canada (Subarea 1, the area along the western coast of Greenland, is administered by that country). The Nunavut Land Claims Agreement, in turn, divides Subarea 0 into two parts. The first part, the Nunavut Settlement Area (NSA), takes in the area of the 12-mile territorial sea adjacent to the Nunavut coastline (east of Baffin and Ellesmere Islands). Here, the Nunavut Wildlife Management Board (NWMB) is the main instrument of wildlife management. The other part, Zone 1, is the area within Canada's 200-mile limit (Subarea 0) less the 12-mile NSA.[45] In Zone 1, the Minister of Fisheries and Oceans is responsible for fisheries management; however, the Minister must seek and consider the advice of the NWMB with respect to fisheries management decisions that affect the substance and value of Inuit harvesting rights and opportunities within the marine areas of the NSA.[46] The 1993 Land Claims Agreement between the Inuit of Nunavut and the Government of Canada provides that in cases where the Agreement and any federal law conflict, the Agreement is paramount. The Agreement recognizes the principle of adjacency in Article 15.3.7, which stipulates as follows:

---

(44) For example, previous Atlantic Groundfish Management Plans have stated that the allocation of fishery resources are based on equity, taking into account adjacency to the resource, the relative dependence of coastal communities, and the various fleet sectors upon a given resource, and economic efficiency and fleet mobility. A policy is not law; by its nature, it is a guideline that identifies only a general intention.

(45) Zone II encompasses the waters of James Bay, Hudson Bay and Hudson Strait, which are not part of the Subarea 0 turbot fishery.

(46) Article 15.3.4 states that "Government shall seek the advice of the NWMB with respect to any wildlife management decisions in Zones I and II which would affect the substance and value of Inuit harvesting rights and opportunities within the marine areas of the Nunavut Settlement Area," and that "the NWMB shall provide relevant information to Government that would assist in wildlife management beyond the marine areas of the Nunavut Settlement Area."

> Government recognizes the importance of the principles of adjacency and economic dependence of communities in the Nunavut Settlement Area on marine resources, and shall give special consideration to these factors when allocating commercial fishing licences within Zones I and II. Adjacency means adjacent to or within a reasonable geographic distance of the zone in question. The principles will be applied in such a way as to promote a fair distribution of licences between the residents of the Nunavut Settlement Area and the other residents of Canada and in a manner consistent with Canada's interjurisdictional obligations.[47]

In April 1997, the Minister of Fisheries and Oceans announced an increase in Canada's Total Allowable Catch (TAC) of turbot by 1,100 tonnes.[48] Of this amount, Nunavut received 100 tonnes of the offshore, reducing its share of the TAC from 27% to 24%, and increasing the allocation of fish to interests based in Labrador and Northern Quebec from 27% to 32%.[49] The Fisheries Minister's decision subsequently went before the Federal Court of Canada (*Nunavut Tunngavik Inc. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*),[50] which found that the facts of the case raised a reasonable inference that the Minister did not give special consideration to the principles of adjacency and economic dependence of the Nunavut Inuit. The Court therefore referred the matter back to the Minister for reconsideration. The same day, the Minister appealed the decision to the Federal Court of Appeal. After having reconsidered, the Minister applied the same allocations for 1997 that had applied for the 1996 fishing season. In September 1997, Nunavut Tunngavik Inc. brought another judicial review application in the Federal Court, challenging the Minister's redetermination of the quota. This time it was ruled that the Minister had kept in mind the special considerations required under the Nunavut Final Agreement, and

---

(47) *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in Right of Canada, Part 3: Wildlife Management and Harvesting Beyond the Marine Areas of the Nunavut Settlement Area.*

(48) Without seeking the agreement of the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO).

(49) Prior to the decision, the Nunavut Inuit had advised the Minister that they considered their previous share to be an absolute minimum. The Minister disregarded the advice of senior departmental officials in setting the allocation.

(50) This was an application for a judicial review based on the following grounds: the Minister's decision infringed on the Nunavut Wildlife Management Board's (NWMB) sole responsibility to establish levels of the TAC in the NSA (Article 5.6.16 of the Land Claims Agreement); the Minister failed to consider the advice of the NWMB as is required in the Agreement (Articles 15.3.4 and 15.4.1); and the Minister failed to give special consideration to the principles of adjacency and other relevant principles set out in the Agreement (Article 15.3.7). Nunavut Tunngavik Incorporated is a legislated agency responsible for ensuring that the 1993 Nunavut Land Claims Agreement is implemented in accordance with its provisions.

that the turbot allocation was not unfair. In June 1998, the Minister extended the 1997 fish allocation for the period 1998 to 2002, but granted the Nunavut Inuit half of any future increase in the TAC (above the level set for 1998). There were unsuccessful appeals by Nunavut Tunngavik Incorporated in Federal Court in 1999 (an application for judicial review) and in 2000 (an appeal on the 1999 decision). In 2001, the Supreme Court dismissed an application of leave to appeal the Federal Court of Appeal's ruling.

With respect to the northern shrimp fishery, it was pointed out to us that Nunavut's participation was limited to approximately 14% of the fishery.

Under the DFO's Atlantic Fisheries Policy Review currently underway, the DFO plans to issue a new policy framework that will define a set of objectives and principles to guide the long-term management of the Atlantic fisheries. On the principles governing access to the fishery and criteria for allocating fish stocks, the federal Fisheries Minister created an Independent Panel on Access Criteria (IPAC). In February 2001, the Fisheries Minister released a discussion paper intended to form the basis of public consultations within the context of its ongoing Atlantic Fisheries Policy Review. Among many things, the discussion paper states that: over time, the DFO wants to remove itself from decision-making concerning commercial allocations of the resource because of criticism that such decision-making is "political"; a condition for removing itself from allocation arrangements will be the establishment of appropriate rules and documentation of the shares held by individuals and fleets; current sharing arrangements could be recognized; and "with some exceptions," fleet shares could be "fixed" and set for longer terms. On the foregoing, Nunavut's position was made quite:

> (T)he principle of adjacency has not been applied in Nunavut and nor is it being recognized. We recognize the principle of adjacency as it is described. It means priority consideration. It does not mean exclusivity; it means priority consideration. It means that the majority of the resource goes to the adjacent user. In terms of Nunavut, right now in our southern division, 0B, we have 27% of our adjacent resource. ... The policy review states that there might be exception under special circumstances. I think that we would certainly want to look at Nunavut as a special circumstance. We were not involved in the development, and in many cases were excluded from the development of the fishery there. Twenty-seven per cent of our adjacent resources certainly is not something that we would want to

look at fixing for the long term. – Carey Bonnell, Director, Fisheries and Sealing, Department of Sustainable Development, Government of Nunavut, *Committee Proceedings*, 8 May 2001.

CONCLUSION

As an organization that facilitates multi-disciplinary science, coordinates public and private research, and promotes information-sharing, the Lake Winnipeg Research Consortium is a model that could be emulated elsewhere in Canada.

In Canada's North, major challenges include high unemployment, accelerating social change, and a young and rapidly growing population dependent on the renewable resource base. Although oil and gas exploration, mining and tourism hold the promise of economic opportunities in some areas, appropriate infrastructures (e.g., transportation, sewage, water) are needed to realize that potential. Without economic development agreements with the federal government, officials of the Government of Nunavut told us that Canada's three territories would be unable to make much progress in this area. Development must also proceed in ways that do not compromise the environment. Government initiatives need to be strategic, with northerners and their organizations involved each step of the way.

The region has a myriad of lakes and rivers and a long maritime coastline. However, fish stocks are not as plentiful as this suggests because northern waters are not as productive as more southern waters. Industrial development is also expected to put increasing pressures on wildlife, including fish and their habitat. Aboriginal people deeply wish to maintain their traditional way of life. In this regard, the DFO has considerable sustainable development responsibilities.

We were impressed by the deep passion displayed by those who spoke about the fishery. Many northern communities are looking to the fisheries for the much-needed economic benefits they can generate. However, comparatively little scientific information exists on northern ecosystems and fish stocks. A more sizeable investment in research – stock assessments, related scientific studies, and ongoing monitoring – is essential if safe harvesting levels are to be set, fish habitats preserved, and emerging fisheries are to proceed in a sustainable manner. Precautionary,

multi-disciplinary, and ecosystems-based approaches are also needed, as is traditional ecological knowledge – the valuable information base that Aboriginal people have acquired through centuries of living in close harmony with the land and sea.

Scientific research is also critical if Canada is to fulfil international commitments to protect Arctic ecosystems. As steward of one-quarter of the world's northern circumpolar region, Canada has a major stake in conserving renewable resources, protecting the Arctic environment, and helping to find solutions to problems of transboundary pollution and global environmental change. The issue of Arctic contaminants is a very serious one for northern Canadians; it raises serious concerns about the safety of traditionally harvested country food that makes up a substantial part of their diet. Global warming is another problem that threatens to end a way of life. Obviously, these two issues transcend state boundaries. They are more than any one department or country can possibly resolve, and require concerted and sustained international action and cooperation on a global scale.

The acquisition of an icebreaker dedicated to serving the needs of the research community would be invaluable in advancing Canada's conservation efforts. International demand for research platforms capable of working safely in the Arctic was said to be huge, with many potential public- and private-sector partners.

With the settlement of land claims in the North, Aboriginal people now have co-management responsibilities for an area larger than the four Atlantic provinces. From what we heard, co-management appears to be working well as a means of sharing decision-making, and in responding to the values, priorities and needs of Aboriginal communities. The use of traditional ecological knowledge is widely supported by fisheries stakeholders and government officials alike. However, there were disturbing comments made to us on inadequate DFO staffing levels in the region (e.g., in the area of enforcement), making it difficult for the Department to live up to its responsibility as a co-management partner. The demands made on the DFO's Central and Arctic Region are probably more than the Department can effectively meet. With respect to its fish habitat program in the region, the Department recently acknowledged its limited presence in the region, but also indicated that this would soon change.

On Nunavut's share of the total allowable catch for turbot in the Davis Strait fishery, the general conclusion is inescapable: the Territory's disproportionately small allocation of fish is a glaring inconsistency in the application of the key principle of adjacency. The Government of Nunavut strongly objects to the notion of permanently fixing or codifying current fishing access arrangements and fish allocations, as suggested in the DFO's Atlantic Fisheries Policy Review discussion paper (*The Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast: A Discussion Document on Policy Direction and Principles*), because this would entrench existing inequities.

RECOMMENDATIONS

1. **The Committee recommends that the work undertaken by the Freshwater Institute in support of sustainable development in the DFO's Central and Arctic Region, a jurisdiction that covers 67% of Canada's freshwater, be expanded in the Lake Winnipeg watershed and in the North.**

2. **The Committee recommends that the Government of Canada, and the provincial and territorial governments and other appropriate jurisdictions, actively encourage and financially support the formation of organizations, such as the Lake Winnipeg Research Consortium, that promote public- and private-sector partnerships as well as collaborative and cooperative research.**

3. **The Committee recommends, as a general principle, that traditional ecological knowledge (TEK), as an indispensable complement to scientific knowledge in the North, always be given full consideration in fisheries decision-making.**

4. **The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans increase its funding for multi-year, fish stock and marine mammal assessments, and related research capabilities, in support of fisheries co-management in Nunavik, Nunavut and the Northwest Territories.**

5. **The Committee recommends that the Government of Canada provide the Department of Fisheries and Oceans with the financial resources necessary to secure an icebreaker that could be dedicated to Arctic science-based activities.**

6. **The Committee recommends that the DFO expand the amount of research it undertakes in determining contaminant levels in fish and marine mammals in the Canadian Arctic. The Department should work more closely with other federal government departments such as the Departments of Health, Indian and Northern Affairs, and Environment, as well as Aboriginal communities to monitor and interpret the significance of findings.**

7. **The Committee recommends that the Government of Canada more vigorously promote international action to address the global issues of climate change and long-range transboundary air pollution. Aboriginal participation at international forums should be expanded. The Department of Foreign Affairs and International Trade should report, on an annual basis to Parliament, on the activities undertaken by Canada to ensure that the world has a better understanding of the impacts that global warming and transboundary air pollution are having on Aboriginal people and Arctic ecosystems.**

8. **The Committee recommends that the Government of Canada continue to encourage the building of partnerships with other circumpolar countries in support of global Arctic issues. Regional linkages, such as those established by the Inuit Circumpolar Conference and the Arctic Council and its working groups, can only strengthen efforts for action on common Arctic interests.**

9. **The Committee recommends that, in developing the federal sustainable development strategy in the North, the Department of Indian and Northern Affairs work very closely with the Department of Fisheries and Oceans, a department that has mandated responsibilities in the areas of fish habitat protection and safe shipping.**

10. **The Committee recommends that governments encourage and help fund local river improvement projects in the North that help achieve a "net gain" in the productive capacity of fish habitat. Fish way projects, such as the Nepihjee River waterfall development project for Arctic char in Nunavik, are deserving of federal and provincial government support.**

11. **The Committee recommends that the Government of Canada move to operationalize the Memorandum of Understanding it signed with the Government of Nunavut in August 2000, in which the DFO, among other things, agreed to: (a) support the priorities of the Government of Nunavut in the pursuit of fisheries-related economic development funding from other agencies; and (b) work towards the development of capacity amongst Nunavummiut in all shore-based and at-sea aspects of the fishery through education, training and development.**

12. **The Committee recommends that the Minister of Fisheries and Oceans adopt a fair and consistent policy with respect to Nunavut's access to its adjacent Atlantic fisheries resources, including turbot. Quotas should be set in accordance with the spirit and intent of Article 15.3.7 of the Nunavut Land Claims Agreement, which stipulates that special consideration be given to the principles of adjacency and Inuit economic dependence on the resource.**

APPENDIX I

WITNESSES

Date	Name
37th Parliament – 1st Session	
March 20, 2001	**From the Canadian Code of Conduct for Responsible Fishing Operations:** Mr. Rick Misner, Chair (Ontario Commercial Fisheries Association); Mr. Patrick McGuinness (Fisheries Council of Canada); Mr. Henry Copestake, Code Secretariat.
May 8, 2001	**From the Government of Nunavut:** The Honourable Olayuk Akesuk, Minister of Sustainable Development **From the Department of Sustainable Development, Government of Nunavut:** Mr. Peter Ittinuar, Assistant Deputy Minister; Ms. Jane Cooper, Executive Assistant to the Minister; Ms. Carey Bonnell, Director, Fisheries and Sealing.
October 2, 2001	**From Lake Winnipeg Research Consortium:** ***(BY VIDEO-CONFERENCE)*** Mr. Allan H. Kristofferson, Coordinator; Mr. Terry Miles, Member, Board of Directors (LWRC); Mr. Herb Lawler, Member, Head (LWRC).
October 16, 2001	**From the Department of Fisheries and Oceans:** Mr. Paul Cuillerier, Director General, Habitat Management and Environmental Science; Mr. Richard Nadeau, Director, Habitat Operations, Habitat Management and Environmental Science; Mr. Patrice LeBlanc, Director, Habitat Program, Habitat Management and Environmental Science.
October 23, 2001	**From the Nayumivik Landholding Corporation:** Mr. Allen Gordon, President. **From the Makivik Corporation:** Mr. Geoff Klein, Biologist.

October 30, 2001	**From the Department of Fisheries and Oceans Canada:** **From Ottawa:** Mr. Martin Bergmann, Director, Arctic Science Program Development. *(BY VIDEO-CONFERENCE)* **From Burlington:** Dr. John Cooley, Regional Director of Science. *(BY VIDEO-CONFERENCE)* **From Calgary:** Mr. Garry Linsey, Area Director, Prairies Area. *(BY VIDEO-CONFERENCE)* **From Winnipeg:** Dr. Redmond Clarke, Regional Director of Habitat, Fisheries and Oceans Management; Dr. Michael Papst, Division Manager, Arctic Research; Mr. Terry Shortt, Division Manager, Environmental Science Division; Mr. Robert Fudge, Science Program Coordinator.
November 6, 2001	**From the Department of Fisheries and Oceans Canada:** Mr. Paul Sprout, Associate Assistant Deputy Minister, Fisheries Management; Ms. Catrina Tapley, Director, AFPR and National Policy Framework; Ms. Michelle Doucet, Director, Program Development, Fisheries Renewal; Mr. Arthur Kroeger, Chair of the Independent Panel on Access Criteria; Ms Martha Jackman, Board Member, Independent Panel on Access Criteria.
November 20, 2001	**From the International Institute for Sustainable Development:** Dr. Arthur J. Hanson. **From 2WE Associates Consulting Ltd.:** Mr. Geoffrey L. Holland, Consultant.

APPENDIX II

EXHIBITS

Date	Name

37th Parliament – 1st Session

Exhibit #1:	Canadian Code of Conduct for Responsible Fishing Operations, Ottawa, ON
Exhibit #11:	The Lake Winnipeg Research Consortium, Winnipeg, MB
Exhibit #16:	Minister of Sustainable Development, Government of Nunavut, Iqualuit, NU
Exhibit 27:	Department of Fisheries and Oceans, Ottawa, ON
Exhibit 28:	Nayumivik Landholding Corporation, Kuujjuaq, Nunavik

APPENDIX III

EXHIBITS

Date	Name
36th Parliament – 2nd Session	
Exhibit #54:	The Freshwater Institute, Winnipeg, MB
Exhibit #55:	Lake Winnipeg Research Consortium, Winnipeg, MB
Exhibit #56:	Jake MacDonald, Winnipeg, MB
Exhibit #57:	Freshwater Fish Marketing Corporation, Winnipeg, MB
Exhibit #59:	Canadian Coast Guard, Winnipeg, MB
Exhibit #60:	Dennis G. Wright, Winnipeg, MB
Exhibit #61-62:	The Freshwater Institute, Winnipeg, MB
Exhibit #63:	Department of Fisheries and Oceans, Ottawa, ON
Exhibit #73:	Ad Hoc Parliamentary Committee on Lightstations, Ottawa, ON
Exhibit #84	Nunavut Wildlife Management Board, Iqualuit, NU
Exhibit #85	Department of Fisheries & Oceans, Western Arctic Area, Yellowknife, NT
Exhibit #86	Office of the Minister of Sustainable Development, Iqualuit, NU
Exhibit #87	Wool Bay Fisheries, Wool Bay, NT
Exhibit #88	Inuvialuit Fisheries Joint Management Committee, Inuvik, NT
Exhibit #89	Gwich'in Renewable Resource Board, Inuvik, NT
Exhibit #90	Inuvialuit Fisheries Joint Management Committee, Inuvik, NT
Exhibit #91	Gwich'in Renewable Resource Board, Inuvik, NT
Exhibit #93	Department of Fisheries & Oceans, Western Arctic Area, Yellowknife, NT
Exhibit #94	Department of Sustainable Development, Iqualuit, NU

APPENDIX IV

MEETINGS & TOURS

Date	Name
37th Parliament – 1st Session	
June 6, 2001	**From: Department of Fisheries and Oceans:**
	Mr. Daniel Gagnon
MEETINGS:	Director, Operations, Acting Director, Aboriginal Fisheries
Kuujjuaq, Quebec	**From: Kativik Regional Government (KRG):**
	Mr. Johnny Adams
	President
	From: Hunting, Fishing and Trapping Association:
	Mr. Paulusi Novalinga
	President
	Mr. Jimmy Johannes
	Secretary
June 7, 2001	**From: Makivik Corporation:**
	Mr. Bill Doidge,
	Director
	Mr. Joseph Agma
	Department Head
	From: Nayumivik Landholding Corporation:
	Mr. Allen Gordon
	President
	Mr. Geoff Klein
	Biologist, Makivik Corporation

Date	Name
36th Parliament – 2nd Session	
April 13, 2000	**From: Freshwater Fish Marketing Corporation** Mr. Sam Murdock President of the Board
MEETINGS:	
Ottawa, Ontario	Mr. Robert Hand Chief Executive Officer
	From: The Rawson Group Mr. Bruce Rawson
May 10, 2000	**From: Freshwater Fish Marketing Corporation** Mr. Sam Murdock President of the Board
MEETINGS:	
Winnipeg, Manitoba	Mr. Ed Isfeld Member, Board of Directors
	Mr. Robert T. Kristjanson Member, Board of Directors
	Mr. Stephen Kendall Manager, Resource Development
	Mr. Albert Macleod Plant Manager
May 10, 2000	Tour of Fish Plant
TOUR:	
Winnipeg, Manitoba	

May 10, 2000

MEETINGS:

Gimli, Manitoba

From: Lake Winnipeg Research Consortium
Mr. Al Kristofferson
Coordinator

From: Office of Senator Janis Johnson
Ms. Kathy Arnason
Adivser

May 10, 2000

TOUR:

Gimli, Manitoba

Tour of Lake Winnipeg by boat

Mr. David Olson
Mr. Kris Olson

May 10, 2000

MEETINGS:

Gimli, Manitoba

From: Town of Gimili
Mayor Bill Barlow

Mr. D.J. Sigmundson
Town Administrator

Mrs. Diane Hall
Town Hall Secretary

May 10, 2000

MEETING:

Winnipeg, Manitoba

Mr. Jake MacDonald
Fishing Guide and Writer

May 11, 2000

MEETINGS:

Winnipeg, Manitoba

From: The Freshwater Institute Central and Arctic Region
Fisheries and Oceans Canada

Mr. Ray Pierce
Regional Director General

Mr. Terry Shortt
Division Manager
Environmental Science

Mr. Dennis Wright
Environmental Affairs Biologist

Mr. Jeff Stein
Acting Area Director, Prairies

Dr. Mike Papst
Division Manager, Arctic Research

Mr. Marty Bergmann
Acting Manager, Oceans

Dr. Red Clarke
Regional Director
Habitat, Fisheries and Oceans Management

Mr. Alan Kathan
Manager, Western Area

Mr. Peter Thompson
Policy Officer

Mr. Chris Hawksworth
Marine Superintendent
Coast Guard

May 11, 2000	Tour of Laboratories
TOUR:	**Experimental Lakes Area** Mr. John Shearer Senior Biologist
Winnipeg, Manitoba	**High Resolution Mass Spectrometer** Dr. Gary Stern Research Scientist Arctic Research
	Arctic Research / Oceans Research Dr. Michael Papst Division Manager Arctic Research
	Mr. Jack Mathias Head, Oceans Programs
	Automated DNA Sequencer Ms Lianne Maiers Biologist Arctic Research
	Contaminants Dr. Jack Klaverkamp Research Scientist Environmental Science
	Dr. Vince Palace Research Scientist Environmental Science
July 24, 2000	**From: Fisheries and Oceans Canada** Mr. Burt Hunt
MEETINGS:	Director, Eastern Arctic Area
Iqaluit, Nunavut	Ms. Leesee Papatsie Resource Technician
	Mr. Winston Fillatre Supervisor, Conservation & Protection
	Mr. Patrice Simon Fisheries Management Biologist

July 24, 2000	**From: Nunavut Wildlife Management Board** Dr. Michelle Wheatley
MEETINGS:	Director of Wildlife Management
Iqaluit, Nunavut (Cont'd)	**From: Baffin Region Fisheries Council** Mr. Ben Ell Representative
	From: Amarok Hunters and Trappers Association Mr. Pitseolak Alainga Representative
	From: Nunavut Department of Sustainable Development Mr. Carey Bonnell Director of Fisheries & Sealing Fisheries Division
July 24, 2000	Tour of Communication Centre
TOUR:	Ms. Kelly Howarth Marine Communications & Traffic Services
Iqaluit, Nunavut	Officer-in-Charge Canadian Coast Guard Fisheries and Oceans Canada
July 25, 2000	**From: Hamlet of Pangnirtung** Mr. Joanasie Maniapik
MEETINGS:	Mayor
Pangnirtung, Nunavut	Ms. Meeka Mearns Assistant to the Mayor
	From: Angmarlik Visitor Centre Ms. Margaret Karpik Manager

July 25, 2000	Tour of Pangnirtung Fisheries Ltd.
TOUR:	Mr. Michael Nowinski General Manager
Pangnirtung, Nunavut	Mr. Gordon Whiffen Plant Manager
July 25, 2000	**From: Hunters and Trappers Association of Cumberland Sound** Mr. Mosesie Qappik, Chair
MEETINGS:	**From: Cumberland Sound Fisheries**
Pangnirtung, Nunavut	Mr. Mosesie Nowdlak Co-Chair, Board of Directors
	Mr. Joopa Sowdluapik Co-Chair, Board of Directors
	From: Pangnirtung Fisheries Mr. Billy Qaqasiq Vice-Chair, Board of Directors
July 26, 2000	
MEETINGS:	**From: Department of Sustainable Development** The Honourable Peter Kilabuk Minister of Sustainable Development (Constituency – Pangnirtung)
Iqaluit, Nunavut	Mr. Pat Best Executive Assistant to the Hon. Peter Kilabuk
	Mr. Peter Ittinear Assistant Deputy Minister
	Mr. Carey Bonnell Director of Fisheries & Sealing Fisheries Division

July 26, 2000	**From: Fisheries and Oceans Canada** Mr. Ron Allen
MEETINGS:	Area Director – Western Arctic Area Fisheries Management Directorate, Central and Arctic Region
Yellowknife, N.T.	
	Commissioner of the Northwest Territories The Honourable Glenna F. Hansen
	From: N.W.T. Department of Education, Culture & Employment Ms. Lesley Allen Assistant Deputy Minister
	From: Fisheries and Oceans Canada Mr. Grant Pryznyk Director of Enforcement, Centre & Arctic Region Former Chair of Great Slave Lake Advisory Committee
	Mr. Pete Cott Acting Chief of Habitat, Western Arctic Area
July 27, 2000	Tour of Wool Bay Fish Plant
TOUR:	Mr. Wallace Brown Manager, NWT Operations
Wool Bay, N.T.	Freshwater Fish Marketing Corporation
	Mr. Darryl Murdock Plant Manager Wool Bay Fish Plant
July 27, 2000	From: Fisheries and Oceans Canada Mr. Ron Allen
MEETINGS:	Area Director – Western Arctic Area Fisheries Management Directorate, Central and Arctic Region
Inuvik, N.T.	
	Mr. Stephen Charlie Land Claims Liaison Officer, NWT Area
	Ms. Lois Harwood Stock Assessment Biologist, Arctic Science
	Mr. Sam Stephensen Fish Management Biologist

Mr. Doug Chiperzak
ISR Oceans Program Coordinator
Oceans Directorate

July 27, 2000

Mr. Cliff Tattersall
Officer-in-charge, Marine Communications
Canadian Coast Guard

MEETINGS:

Inuvik, N.T. (Cont'd)

Ms. Sharon Zirk
Area Admin. Clerk, Inuvik

Ms. Laurie Embleton
Area Admin Clerk, Yellowknife

Ms. Andrea Hoyt
Graduate Student

Ms. Kim Howland
Graduate Student

July 28, 2000

From: Fisheries Joint Management Committee (Inuvialuit) (FJMC):
Mr. Frank Pokiak
Wildlife Management Advisory Committee

MEETINGS:

Inuvik, N.T.

Mr. Duane Smith
Chair
Inuvialuit Game Council

Mr. Ed McLean
Resource Biologist (FJMC)

Mr. Richard Binder
Chair
Inuvialuit Hunters & Trappers Committee
Member (FJMC)

From: Gwich'in Renewable Resource Board (GRRB):
Mr. Robert Charlie
Chairperson

Ms. Jennifer Walker-Larsen
Biologist

July 28, 2000	Tour of the Mackenzie River Delta Stop at Shingle Point and Herschel Island (Yukon Territory) &
TOUR:	Tuktoyaktak
Inuvik, N.T.	

July 28, 2000	**From: Fisheries Joint Management Board** Mr. Max Kotokak
TOUR:	Representative from Tuktoyaktuk
Tuktoyaktuk, N.T.	

THÈMES CHOISIS SUR LES PÊCHES EN EAU DOUCE ET LES PÊCHES DU NORD

Rapport du Comité sénatorial permanent des pêches

Première session
Trente-septième législature

Février 2002

(This report is available in English)

Disponible sur le site internet Parlementaire:
http://www.senate-senat.ca/peches.asp

Thèmes choisis sur les pêches en eau douce et les pêches du Nord

Rapport interim du Comité sénatorial permanent des pêches

Le président du Comité,
L'honorable Gerald J. Comeau

Le vice-président,
L'honorable Joan Cook

Février 2002

37e Parlement - 1re Session

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gerald J. Comeau
Vice-président: L'honorable Joan Cook

et

Les honorables sénateurs:
Adams
Callbeck
Carney, C.P.
*Carstairs, C.P. (ou Robichaud, C.P.)
Chalifoux
*Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Mahovlich
Meighen
Moore
Robertson
Watt

Les sénateurs suivants ont aussi participé aux travaux du Comité lors de son étude: les honorables sénateurs Corbin, DeBané, Forrestall, Graham, Hubley, Johnson, Kenny et Milne.

36e Parlement - 2e Session

Président: L'honorable Gerald J. Comeau
Vice-président: L'honorable Fernand Robichaud, C.P.

et

Les honorables sénateurs:
Adams
*Boudreau, C.P. (ou Hays)
Carney, C.P.
Cook
Johnson
*Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Mahovlich
Meighen
Perrault, C.P.
Perry
Robertson
Watt

*Membres d'office

Les sénateurs suivants ont aussi participé aux travaux du Comité lors de son étude: les honorables sénateurs Furey et Squires.

ORDRE DE RENVOI

37e Parlement – 1e Session

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 13 mars 2001 :

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino,

Que le Comité sénatorial permanent des pêches soit autorisé à étudier, afin de présenter un rapport sur des questions relatives à l'industrie des pêches;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question dans la deuxième session de la trente-sixième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité fasse son rapport final au plus tard le 31 mars 2002; et

Que le Comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer des rapports auprès du Greffier du Sénat si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

36e Parlement - 2e Session

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 7 décembre 1999 :

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton,

Que le Comité sénatorial permanent des pêches soit autorisé à étudier, afin de présenter un rapport sur des questions relatives à l'industrie des pêches;

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 12 décembre 2000; et

Que le Comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du Greffier du Sénat si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS I
GESTION DE LA PÊCHE 1
A. CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES 1
B. HABITAT DU POISSON 3
NOS RENCONTRES 7
A. MANITOBA 7
B. LE NORD 9
1. Nunavut *11*
2. Les Territoires du Nord-Ouest *13*
3. Nunavik *16*
Carte 4 – Nunavik *16*
THÈMES CHOISIS 17
A. LA SANTÉ DE L'ÉCOSYSTÈME DU LAC WINNIPEG 17
B. QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES TRANSFRONTALIÈRES DANS L'ARCTIQUE CANADIEN 20
C. LA COGESTION DANS LE CADRE DES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES 24
D. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE NORD 29
E. LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE DANS LE NORD 34
F. STOCKS DE FLÉTANS NOIRS CONTIGUS AU NUNAVUT 40
CONCLUSION 44
RECOMMANDATIONS 46
ANNEXE I 50
TÉMOINS 50
ANNEXE II 52
PIÈCES 52
ANNEXE III 53
PIÈCES 53
ANNEXE IV 54
RENCONTRES ET VISITES 54
ANNEXE V 55
RENCONTRES ET VISITES 55

AVANT-PROPOS

THÈMES CHOISIS SUR LES PÊCHES EN EAU DOUCE ET LES PÊCHES DU NORD

En quittant le Sénat pour le Nord, quatre sénateurs sont venus chercher de l'information sur l'industrie halieutique de la région. La semaine dernière, le Comité sénatorial permanent des pêches se trouvait au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest pour recueillir de l'information sur une industrie qui est largement méconnue au Canada. – Mike W. Bryant, « Senate Comes North: Committee Studies Northern Fisheries, » Northern News Services, Yellowknife (Northwest Territories), 31 July 2000

Un groupe de sénateurs canadiens étaient à Gimli pour en apprendre davantage sur l'industrie de la pêche et pour connaître les meilleures façons de la préserver ... En tout cas, les sénateurs n'ont pas eu à visiter de salle du conseil pointilleuse; ils ont eu par contre la chance de goûter, de toucher et de sentir réellement le lac (lac Winnipeg) pendant leur visite... – Adrienne Spring, « Big Fish Visit Small Pond, » The Interlake Spectator (Manitoba), 15 May 2000

Il fait bon vous revoir depuis notre visite du site en juin, quand nous avons libéré les « petits poissons » – les petits ombles. – Allen Gordon, président, Nayumivik Landholding Corporation (Nunavik), Compte rendu des délibérations du Comité, 23 octobre 2001

Conformément à son mandat et conscient de l'importance de visiter les régions du Canada, le Comité sénatorial permanent des pêches a effectué une série de rencontres non officielles en 2000 et en 2001 pour mieux familiariser ses membres avec les pêches en eau douce et les pêches du Nord.

Avec ses deux millions de lacs et rivières qui couvrent 7,6 p. 100 de la terre émergée, le Canada possède la plus grande masse d'eau douce du monde. Soixante pour cent des eaux douces du Canada affluent vers le nord en direction de l'Arctique qui représente environ les deux tiers de la côte maritime du pays. La région qui était à l'étude englobait une bonne partie de la région du Centre et de l'Arctique de Pêches et Océans Canada – la plus grande des six régions administratives du Ministère, qui couvre près des deux tiers du pays. Nous avons limité notre

analyse aux régions du lac Winnipeg et de l'Arctique (Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et Nunavik) en raison de l'étendue de la région et de son extrême diversité en ce qui a trait aux conditions climatiques, aux espèces de poisson, à l'habitat du poisson, aux facteurs démographiques et aux activités de pêche ainsi qu'en raison des nombreuses instances gouvernementales en cause. Nous n'avions pas l'intention de présenter une évaluation exhaustive de toutes les pêches en eau douce de l'ensemble des régions du Canada.

Depuis que le Comité a analysé les pêches du Nord et en eau douce dans son rapport sur la commercialisation du poisson en 1986, une série d'événements importants sont survenus : l'Examen des programmes du gouvernement fédéral qui a lieu en 1985 a donné lieu à des compressions et à des changements aux programmes administrés par Pêches et Océans (MPO); les activités de la Garde côtière canadienne (GCC) ont fusionné avec celles du MPO pour devenir une composante importante des fonctions assumées par la région du Centre et de l'Arctique; et le MPO a redéfini sa relation avec les intervenants dans le secteur des pêches, les utilisateurs de ressources ayant maintenant un plus grand rôle à jouer dans la prise de décision en matière de gestion. Ce dernier changement a été en grande partie provoqué par des facteurs extérieurs au Ministère – le règlement des revendications territoriales des Autochtones qui a conduit à la mise en place de nouveaux modes de gestion publique et à l'établissement de régimes de cogestion relativement à de vastes étendues de terres et de ressources, dont le poisson. Le 1er avril 1999, la géographie politique du Nord du Canada s'est aussi modifiée lorsque les Territoires du Nord-Ouest ont été divisés de façon à créer le nouveau territoire du Nuvavut. Une visite de ces régions du Nord se faisait attendre depuis longtemps.

Bien qu'éclipsées par les pêches plus importantes des côtes de l'Atlantique et du Pacifique, les activités de pêche dans les régions du Nord génèrent une activité économique là où il existe peu d'autres avenues de développement économique et où la plupart des pêcheurs sont d'origine autochtone. La pêche joue un rôle important dans ces économies familiales perpétuant un mode de subsistance traditionnel; elle est aussi une activité qui est profondément enracinée dans le patrimoine culturel des régions nordiques. Il existe un certain nombre d'entreprises de pêche, certaines étant très petites mais tout de même importantes au niveau local. L'isolement et les coûts élevés de transport des produits vers les marchés du sud représentent une autre

caractéristique importante de la pêche dans ces régions. Aussi bien les espèces marines que les espèces d'eau douce sont récoltées à des fins de subsistance, commerciales ou récréatives.

Établies essentiellement le long des principales voies navigables et de la côte, la plupart des collectivités sont accessibles uniquement par transport aérien ou par transport maritime ou fluvial saisonnier. Attentif aux coûts, un groupe de travail composé de membres du Comité a pris part à des discussions qui ont été engagées dans un cadre de type salle de conférence; le groupe a également visité les lieux en mai 2000 au Manitoba et en juillet 2000, dans les territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. En juin 2001, un autre groupe semblable s'est rendu au Nunavik, au nord de Québec, qui est situé dans la région Laurentienne du MPO. Ces discussions ont été complétées ultérieurement par des audiences plus officielles, tenues à Ottawa. La dissolution du Parlement et les élections fédérales déclenchées en novembre 2000 ont reporté la parution de notre rapport comme ce fut le cas de notre rapport intitulé *L'aquaculture dans les régions canadiennes de l'Atlantique et du Pacifique*, qui a été déposé à la fin de juin.

Le présent document trace à grands traits ce que les membres du Comité ont entendus.

Nous apprécions l'intérêt manifesté par différentes personnes et divers groupes qui ont si généreusement pris le temps de nous rencontrer. Le Comité aimerait remercier le personnel dévoué de l'Institut des eaux douces de Winnipeg ainsi que Burt Hunt et Ron Allen – gestionnaires de secteur du MPO pour les régions est et ouest de l'Arctique – pour le temps qu'ils nous ont accordé et leur savoir qu'ils ont bien voulu partager.

La « nortitude » est un aspect important de l'identité canadienne. Il est souvent difficile toutefois d'inscrire dans le programme politique les affaires relevant des régions du Nord. Nous considérerons que nos efforts sont appréciables s'ils ont rendu les Canadiens plus conscients de ce qui se passe dans ces régions.

Gerald J. Comeau

Président

GESTION DE LA PÊCHE

A. Conservation des ressources halieutiques

> *La pêche en eau douce n'est qu'un des nombreux domaines d'action publique qui sont partagés entre les compétences fédérales et provinciales. Ces deux niveaux de gouvernement ont chacun leur législation, leur politique et leurs pratiques administratives en matière de pêche. Les territoires du nord apportent encore d'autres variations. La pêche intérieure représente sans doute l'un des cas les plus complexes de partage des compétences. – Peter H. Pearse, Relever le défi : Une nouvelle politique de la pêche en eau douce au Canada, Fédération canadienne de la faune, février 1988*

La pêche est gérée et réglementée de manière à assurer que les pêcheurs ne récoltent pas davantage de poissons que ce que les stocks peuvent supporter, et à distribuer les prises entre les utilisateurs concurrents de la ressource. Au Canada, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* (appelé actuellement la *Loi constitutionnelle de 1867*), confère au Parlement (paragraphe 91.12) l'autorité législative exclusive à l'égard des pêcheries des côtes et de l'intérieur (en eau douce). En 1868, le Parlement a adopté la *Loi sur les pêcheries* pour donner effet à cette responsabilité fédérale[1]. En 1979, Pêches et Océans Canada a été créé en vertu de la *Loi concernant l'organisation du gouvernement*. Le nouveau ministère se composait d'éléments qui étaient rattachés au Services des pêches et des sciences de la mer dans le précédent ministère des Pêches et de l'Environnement. À l'heure actuelle, les activités de base du MPO sont très diversifiées; elles incluent : la protection maritime; la conservation et l'utilisation durable des ressources; la protection de l'environnement des océans et de l'habitat du poisson; la recherche scientifique (les sciences océanographique et environnementale, y compris le changement climatique, l'hydrographie, l'aquaculture et la recherche halieutique); le commerce maritime, le développement du commerce et des océans. Le Canada et les États-Unis se partagent certaines

---

(1) Entre autres, la *Loi sur les pêcheries* autorise le conseil des ministres à établir des règlements à l'égard de divers sujets, notamment : la gestion et le contrôle des pêches; la conservation et la protection des stocks de poisson; la capture, la manipulation, le transport, la possession et le rejet des poissons; l'utilisation des bateaux et des engins de pêche; l'attribution des licences et des baux de pêche ; la protection de l'habitat ; les exportations et le commerce de poissons; le pouvoir des agents des pêches et le contrôle qu'ils exercent à l'égard des zones fermées et des quotas de pêche; la nomination d'agents des pêches et de garde-pêche; et la collecte d'information.

pêches, faisant ainsi intervenir dans les relations internationales les responsabilités du gouvernement fédéral en vertu de la *Loi constitutionnelle*.

En vertu de cette loi, les provinces se voient également attribuer un certain nombre de pouvoirs qui influent sur la pêche continentale. Les articles 109 et 117 de la *Loi constitutionnelle* confèrent aux provinces la responsabilité des ressources naturelles à l'intérieur de leurs frontières respectives et l'article 92, la compétence exclusive pour légiférer dans les domaines de la propriété et des droits civils, de même que de l'administration des terres publiques, y compris les eaux intérieures. Après la Confédération, il a régné une certaine inquiétude à savoir dans quelle mesure le pouvoir fédéral l'emportait sur les droits de propriété des provinces dans le cas des pêcheries dans les eaux sans marée[(2)]. En 1898, le Comité judiciaire du Conseil privé a conclu essentiellement que les gouvernements provinciaux étaient seuls responsables de l'attribution de baux et de permis de pêche intérieure, de l'application des dispositions d'agrément provinciales ou de la détermination de la manière dont sont gérés les droits de propriété.

Pour compliquer les choses, au fil des ans, le gouvernement fédéral a délégué une large part de ses responsabilités liées à l'administration des pêches aux provinces, et les ententes fédérales-provinciales ont varié d'une province à l'autre. Afin de clarifier les rôles et les responsabilités respectifs, des ententes ont été conclues entre les gouvernements fédéral et provinciaux[(3)]. Par exemple, diverses ententes ont été signées entre 1898 et 1983 entre la province de Québec et le gouvernement fédéral. En Ontario, l'autorité en matière de gestion courante des pêches est déléguée à la province. Au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, les Conventions sur le transfert des ressources naturelles de 1930 prévoient le transfert de l'administration et du contrôle des terres publiques et des ressources aux gouvernements provinciaux et reconnaissent les droits de propriété des provinces en matière de pêcheries.

---

(2) Dans les eaux à marée (maritimes), il n'existe aucun droit de propriété en vertu du common law (il existe dans le common law un soi-disant « droit public à la ressource halieutique ») et le gouvernement fédéral conserve l'entière responsabilité en matière de gestion. La situation est différente dans les eaux sans marée, les eaux intérieures, où les pêches relèvent de la politique gouvernementale divisée entre les compétences fédérales et provinciales.

(3) Il existe également des accords de partage des coûts entre les ordres de gouvernement afin de promouvoir l'entrepreneuriat, le développement durable et la pêche récréative, et des ententes sur les enquêtes halieutiques nationales dans le domaine de la pêche sportive, le développement de la pêche et de l'aquaculture ainsi que la cueillette et la publication des statistiques sur les prises.

Toutefois, la réglementation relative à la conservation des pêches est administrée et appliquée en vertu de la *Loi sur les pêches*, et relève toujours du ministre des Pêches et des Océans[4].

Dans le nord (les termes « Arctique » et « nord » sont utilisés de façon interchangeable dans ce document), le cadre de gestion a évolué considérablement en raison des responsabilités constitutionnelles du gouvernement à l'égard des Autochtones. Des ententes globales et modernes en matière de revendications territoriales reconnaissent dorénavant de vastes étendues de terrains dans les territoires. Mentionnons par exemple, la Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975); la Convention définitive des Inuvialuit (1984); l'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in (1992); l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (1993)[5]. Les programmes du MPO ont été mis en œuvre essentiellement en collaboration avec les conseils de cogestion établis dans le cadre des règlements des revendications qui garantissent aux résidents indigènes des droits importants en matière de récolte et de gestion de la ressource. La cogestion donne lieu à la mise sur pied de conseils composés d'un nombre égal de représentants gouvernementaux et autochtones. Le rôle et la composition des conseils varient quelque peu en fonction des modalités propres à chaque revendication. Bien qu'il s'agisse de conseils consultatifs, en pratique, ce sont des organismes décisionnels *de facto*. Dans les provinces du sud du Canada (en dehors du processus des revendications globales), on peut reconnaître que la cogestion n'est pas aussi bien établie.

B. Habitat du poisson

Les habitats du poisson en eaux douces et marines du Canada font face à d'importants enjeux dont les menaces biologiques, chimiques

---

(4) Les gouvernements du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de l'Ontario sont responsables de la gestion courante des pêcheries provinciales. Ils ont pour responsabilité de recommander au MPO le contenu de la réglementation des pêches en vertu de la *Loi sur les pêches*. Cette réglementation aborde la question de la conservation ainsi que d'autres questions relevant du contrôle législatif fédéral.

(5) Depuis 1973, 14 revendications globales ont été signées au total. D'autres ententes incluent : la Convention du Nord-Est québécois (1978); l'Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu (1994); l'Entente sur la revendication territoriale globale des Nisga's (2000); sept ententes définitives, fondées sur l'Accord cadre définitif (1993) avec le Conseil des Indiens du Yukon et des ententes correspondantes sur l'autonomie gouvernementale ont été conclues avec : la Première nation des Gwitchin Vuntut (1995); la Première nation des Nacho Nyak Dun (1995); le conseil des Tlingits de Teslin (1995); les Premières nations de Champagne et de Aishihik (1995); la Première nation de Little Salmon/Carmacks (1997); la Première nation de Selkirk (1997); la Première nation des Tr'ondëk Hwëch'in (1998).

et physiques résultant de tout un éventail d'activités humaines qui ont des répercussions directes et indirectes sur la productivité de l'habitat. Ces menaces peuvent entraîner une détérioration ou une perte d'habitats du poisson attribuable à des changements, petits et grands, et se manifestant de manière plus ou moins évidente ou subtile. ... En fin de compte, sans habitat, il n'y a pas de poisson ni aucun des avantages qui en découlent pour les Canadiens. – Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et des sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du Comité, 16 octobre 2001

Dans la gestion moderne des pêches, il est entendu généralement que la conservation ne s'applique pas seulement au poisson mais également à son habitat (c.-à-d., l'environnement aquatique). La gestion de l'habitat du poisson suppose la gestion des usages industriels et autres des milieux aquatiques afin d'éviter d'endommager les stocks de poissons ou de réduire au minimum les dégâts. La gestion signifie également l'amélioration des milieux aquatiques qui deviendront ainsi plus appropriés comme milieux de vie et de reproduction du poisson.

La *Loi constitutionnelle* ne comprend aucune mention spécifique concernant la conservation et la protection de l'habitat du poisson. Les principaux outils utilisés pour atteindre ces objectifs sont les dispositions relatives à la protection et à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*, qui traitent à la fois d'eau douce et d'eau salée et ne font aucune distinction entre les deux. Les principales dispositions sont les suivantes : l'article 35 interdit la détérioration, la perturbation ou la destruction de l'habitat du poisson sans l'autorisation du Ministre des Pêches et des Océans; et l'article 36 interdit le rejet de substances nocives dans les eaux où vivent des poissons sauf si un tel rejet est autorisé par règlement en vertu de la *Loi sur les pêches* ou un autre règlement fédéral. Le MPO administre l'article 35, conformément à la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* (1986), dont l'objectif général vise la réalisation d'un gain net pour ce qui est de la capacité de production de la ressource halieutique au moyen de la conservation de l'habitat du poisson, de la restauration de l'habitat et du développement de l'habitat du poisson. L'administration de l'article 36 relève d'Environnement Canada (EC)[6].

---

(6) Pêches et Océans Canada, *Politique de gestion de l'habitat du poisson*, 1986. En vertu du principe directeur « d'aucune perte nette de la capacité de production des habitats », des mesures ont été prises pour contrebalancer les pertes inévitables d'habitats en en créant de nouveaux, sur une base de projet par projet. Le programme de gestion de l'habitat du poisson du Ministère consiste essentiellement en l'examen des propositions de développement des habitats, compte tenu des menaces potentielles visant ceux-ci, et en une brève revue des mesures adoptées pour éviter ou atténuer ces menaces. Une décision du ministre en vue d'autoriser la détérioration, la perturbation ou la destruction de l'habitat du poisson déclenche un examen environnemental conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 1995*.

Les gouvernements provinciaux ont aussi des responsabilités de gestion de l'environnement et des ressources, et des lois qui concernent ou qui recoupent la gestion de l'habitat du poisson. La gestion demande donc beaucoup de collaboration entre les gouvernements fédéral et provincial. Avec la promulgation de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 1995* (LCEE). le mandat du MPO a été élargi afin d'inclure la conduite des évaluations environnementales conformément à la LCEE, avant que le Ministère ne prenne de décisions en vertu de la *Loi sur les pêches,* de la *Loi sur la protection des eaux navigables* et de *la Loi sur l'Office national de l'énergie.* Jusqu'au début des années 1990, on considérait que la responsabilité de l'administration courante de l'habitat du poisson faisait partie des responsabilités déléguées en matière de gestion des pêches dans les provinces intérieures. Puis, les décisions judiciaires concernant les processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement pour les barrages Oldman et Rafferty-Alameda ont indiqué que le gouvernement fédéral avait plus de fonctions dans la gestion de l'habitat du poisson dans les provinces qu'il n'en avait exercées précédemment.

Plus récemment, en 1999, le Cabinet fédéral a décidé de mettre en œuvre le programme de Renforcement de la protection de l'habitat du poisson afin d'assurer l'application uniforme par le gouvernement fédéral des mesures de protection de l'habitat du poisson et de fournir les ressources pertinentes. Par exemple, avant 1999, les trois provinces des Prairies étaient responsables de l'application des dispositions relatives à l'habitat du poisson découlant de la *Loi sur les pêches.* En 2001, le Programme de gestion de l'habitat du poisson comptait 115 employés et avait un budget de 10,4 millions de dollars; dans le cadre du programme, on embauchait d'autres employés dans les domaines de la biologie, de l'application et de l'observation des lois, du génie et de l'administration; le programme était exécuté depuis huit bureaux, dont sept nouveaux bureaux. À la fin d'octobre 2001, environ 60 p. 100 des postes étaient dotés pour une durée indéterminée et les autres, pour une durée déterminée.

Également en 1999, les ministres des pêches fédéraux et provinciaux ont signé une Entente de coopération intergouvernementale en matière de pêches et d'aquaculture. Par la suite, le Conseil canadien des ministres des Pêches et de l'Aquaculture (CCMPA) a créé un Groupe de travail sur les pêches en eaux douces et l'a chargé d'élaborer une proposition de stratégie nationale sur les pêches en eaux douces qui vise à renforcer les activités de conservation, de

gestion, de réhabilitation et de protection des pêches en eaux douces. À la réunion de septembre 2001, les membres du CCMPA (à l'exception du Québec) ont accepté la proposition de stratégie nationale sur les pêches en eaux douces; ont convenu que l'habitat du poisson devait faire l'objet d'efforts plus concertés; ont chargé le Groupe de travail de consulter les principaux groupes d'intérêts pour confirmer l'orientation établie dans la stratégie; ont chargé le Groupe de travail de cerner les possibilités de liaison avec d'autres projets (p. ex., l'introduction et le transfert d'espèces exotiques et la protection des espèces vulnérables); ont approuvé l'achèvement d'un plan de mise en œuvre à faire approuver par le CCMPA en 2002.

Dans l'Arctique, le gouvernement fédéral est en bout de ligne responsable de la conservation et de la gestion des pêches en eaux douces et en eaux salées, y compris de l'habitat du poisson. Toutefois, les ententes en place touchant les revendications territoriales garantissent la participation autochtone au processus décisionnel relatif à la gestion des terres et de l'environnement. Par exemple, depuis 1986, l'un des volets de la Convention définitive des Inuvialuit (dans l'ouest de l'Arctique) prévoit deux organismes de cogestion qui s'occupent de l'étude et de l'examen des répercussions environnementales. Le premier organisme, soit le Comité d'étude des répercussions environnementales, passe en revue tous les projets de développement (p. ex., la pêche sportive et les pavillons de chasse, d'autres développements commerciaux) afin d'établir s'ils requièrent une évaluation des incidences environnementales. Si besoin est, les projets sont soumis à un deuxième organisme, le Bureau d'examen des répercussions environnementales, aux fins d'un examen public des incidences environnementales. Voici les éléments importants du processus relatif aux répercussions et à l'examen environnementaux : la participation égale et concrète des Inuvialuit, et l'application de leurs connaissances traditionnelles. Dans les Territoires du Nord-Ouest (excluant le parc national Wood Buffalo et la région désignée des Inuvialuit), l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie est le principal organisme mandaté pour procéder à une évaluation et à un examen environnementaux. Au Nunavut, un Bureau d'examen des incidences environnementales mis sur pied en juillet 1996 est responsable de l'évaluation environnementale des projets.

NOS RENCONTRES

A. Manitoba

Environ la moitié des prises commerciales de la région du Centre et de l'Arctique est commercialisée par l'intermédiaire de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce (OCPED); l'autre moitié est commercialisée par les transformateurs privés des Grands Lacs. Le 10 mai 2000, à Winnipeg, les représentants de l'OCPED ont informé un groupe de travail du Comité sur leurs activités. Créé en 1969, en application de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, comme société d'État, l'OCPED avait comme mandat de commercialiser le poisson d'une manière ordonnée, de promouvoir les marchés et l'exportation du poisson et d'accroître le rendement pour les pêcheurs qui fonctionnent de manière autonome sans crédits affectés par le Parlement[7]. Suivant le modèle de la Commission canadienne du blé, l'OCPED réglemente le commerce interprovincial et les exportations des poissons d'eau douce pêchés commercialement dans les trois provinces des Prairies, les Territoires du Nord-Ouest et certaines parties du nord-ouest de l'Ontario. Environ 50 agents seraient engagés pour traiter directement avec environ 3 000 pêcheurs commerciaux qui livrent leurs prises à un des 75 points de livraison de l'Office répartis sur le territoire qu'il gère. Une fois placé dans de la glace, le poisson est expédié à l'usine de transformation de l'OCPED à Transcona (Winnipeg), installation à la fine pointe de la technologie que les membres du Comité ont visitée plus tard durant la journée.

Le Manitoba possède le plus important secteur de pêche commerciale dans le territoire géré par l'OCPED, représentant environ les deux tiers (ou 9,4 millions de kilogrammes) du poids total de poissons livré à l'Office (14,3 millions de kilogrammes). Environ 7 p. 100 du montant total livré (au poids) proviennent des Territoires du Nord-Ouest. Il faut noter que depuis 1969, les activités de vente centralisées à « guichet unique » de l'OCPED ont suscité la controverse et occasionné des débats et des examens. Plus récemment, le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes a déposé des rapports détaillés sur l'Office en février 1995 (*Étude sur l'Office de commercialisation des poissons d'eau douce*) et en novembre 1998 (*Rapport sur la pêche en eau douce de la région centrale du Canada*). Les principales espèces

---

(7) L'OCPED établit des prix initiaux garantis aux pêcheurs, suivis des paiements finaux à la fin de l'année d'exploitation. Les besoins en fonds de roulement et en immobilisations de l'Office sont financés grâce à des prêts du ministère des Finances.

achetées par l'Office sont le sisco, le doré jaune, le doré noir, le grand brochet, le meunier noir et le touladi.

Le 11 mai 2000, les membres du Comité ont rencontré les représentants du MPO à l'Institut des eaux douces de Winnipeg afin de connaître les activités et les programmes de la région du Centre et de l'Arctique du Ministère (carte 1) où vit la majorité de la population; où se trouve la majorité des propriétaires de bateaux de plaisance et des pêcheurs sportifs et où une proportion importante des activités de navigation commerciale ont lieu. Délimitée par la côte dans une proportion de 71 p. 100, la région du Centre et de l'Arctique englobe environ 65 p. 100 des eaux maritimes, 67 p. 100 de l'eau douce du Canada et 20 p. 100 de l'eau douce du monde entier.

L'Institut des eaux douces est un centre national spécialisé en biologie aquatique et dans les pêches en eaux douces et en eaux salées. À ce titre, l'Institut abrite plusieurs programmes du Ministère. Les membres du Comité ont été informés sur une vaste gamme de sujets : la situation des stocks de poissons d'eau douce; la dégradation ou la perte de l'habitat du poisson en raison du développement; le changement climatique; les effets de la pollution nationale et transfrontalière sur le poisson et la chaîne alimentaire; les activités de la Garde côtière canadienne; les ports pour petits bateaux; l'hydrographie; l'évaluation des stocks de poissons; les droits des Autochtones et issus de traités; la recherche maritime et la recherche sur les eaux douces (y compris, le travail exécuté dans la Région des lacs expérimentaux, située au nord-ouest de l'Ontario[8]); les activités liées aux océans; le contrôle de la lamproie marine; l'impact des organismes aquatiques non indigènes sur les stocks locaux et les effets nuisibles possibles d'un projet de détournement des eaux dans l'État du Dakota du Nord (projet de Devil's Lake) sur les écosystèmes de la rivière Rouge et du lac Winnipeg. Les membres du Comité se sont également intéressés à la gestion des pêches et aux programmes scientifiques administrés par le MPO dans l'Arctique (pour avoir un aperçu de certaines activités scientifiques dans la région du Centre et

---

(8) Située sur le bouclier précambrien, près de Kenora, et gérée dans le cadre d'un accord conjoint entre les gouvernements du Canada et de l'Ontario, la Région des lacs expérimentaux (RLE) comprend 58 petits lacs et leurs bassins hydrographiques. Les lacs de la RLE rendent possibles les études de manipulation de lacs entiers; les hypothèses sur les écosystèmes d'eau douce peuvent donc être vérifiées. Existant depuis la fin des années 1960, la RLE recueille depuis 30 ans des données hydrographiques, chimiques et biologiques dans certains lacs de « contrôle » naturels.

de l'Arctique, consulter le *Compte rendu des délibérations du Comité sénatorial permanent des pêches*, 30 Octobre 2001)[9].

Carte 1 – Les régions administratives du MPO

Source : Ministère des Pêches et des Océans

B. Le Nord

> *Nous avons eu en outre la chance – que nous avons d'ailleurs fort appréciée – de vous accompagner lors de vos voyages dans l'Arctique. – Arthur J. Hanson, Ambassadeur des océans, Institut international du développement durable, Délibérations du Comité, 20 novembre 2001*

Nos discussions du mois de mai 2000 au Manitoba ont préparé le chemin aux délibérations qui ont suivi au Nunavut (Iqaluit, Pangnirtung) et dans les Territoires du Nord-Ouest (Yellowknife, Wool Bay, Inuvik, Tuktoyaktuk) du 24 au 28 juillet de la même année. Dans le Nord, le groupe de travail du Comité était accompagné de deux nouveaux ambassadeurs des océans – M. Art Hanson (pour la partie des Territoires du Nord-Ouest) et M. Geoff Holland (au Nunavut) – ont été chargés par le ministre des Pêches et des Océans de

---

(9) Les différents programmes du Ministère pour la région du Centre et de l'Arctique peuvent être consultés à l'adresse suivante : http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions/central/home-accueil_f.htm.

dresser une liste exhaustive des candidats possibles au nouveau Conseil consultatif sur les océans. Les 6 et 7 juin 2001, un autre groupe de membres du Comité s'est rendu au Nunavik (nord du Québec).

L'Arctique – qui constitue 40 p. 100 de la terre émergée du Canada mais qui compte seulement 1 p. 100 de sa population – est d'abord et avant tout la terre des Autochtones. L'histoire des Inuits qui y vivent est ancienne, remontant à plusieurs milliers d'années d'occupation continue[10]. Environ 41 000 Inuits vivent dans 53 collectivités dans le nord du Canada et les Premières nations vivent dans 46 autres collectivités, constituant la population majoritaire. Au Yukon, environ 21 p. 100 de la population est autochtone, alors que dans les Territoires du Nord-Ouest, cette proportion atteint 50 p. 100. Au Nunavut, 85 p. 100 de la population est inuite. Au Nunavik (nord du Québec) et dans le nord du Labrador, les Inuits et les Premières nations constituent la majorité de la population. Au plan démographique, la caractéristique la plus surprenante de la population autochtone dans le Nord réside dans ses jeunes – environ la moitié de la population est âgée de moins de 25 ans, ce qui laisse prévoir des pressions énormes en faveur de la création d'emplois.

Au cours des trente dernières années, les négociations entamées par le gouvernement du Canada, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les collectivités autochtones ont donné lieu à l'établissement d'un gouvernement autonome et au règlement des revendications territoriales de longue date dans l'Arctique canadien. Bien que la plupart des ministères fédéraux aient des responsabilités dans la région, certains ministères ont des mandats qui ont une incidence plus directe sur la région : il s'agit des ministères des Affaires indiennes et du Nord canadien, des Affaires étrangères et du Commerce international, de l'Environnement, de la Santé, des Transports, du Patrimoine canadien et du ministère des Pêches et des Océans – ministère ayant des responsabilités considérables en matière de développement durable. Au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest, plus de 300 stocks de poissons et plus de 50 stocks de mammifères marins sont exploités sous forme de pêche de subsistance et de pêches commerciale et sportive. L'omble chevalier, le béluga, le narval et le phoque sont les espèces les plus importantes au plan de la culture et de la subsistance.

---

(10) Le terme « Autochtone » est tiré de la Constitution canadienne de 1982 et désigne les Indiens d'Amérique du Nord (Premières nations), les Inuits et les Métis du Canada.

Outre la réunion entre les groupes intéressés du secteur des pêches et les représentants du gouvernement au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavik, les visites nous ont permis de mieux comprendre la culture, le mode de vie et les aspirations des Canadiens vivant dans cette région pittoresque et riche en ressources où les anciens jouent un rôle de consultation crucial dans tous les aspects de la vie.

1. Nunavut

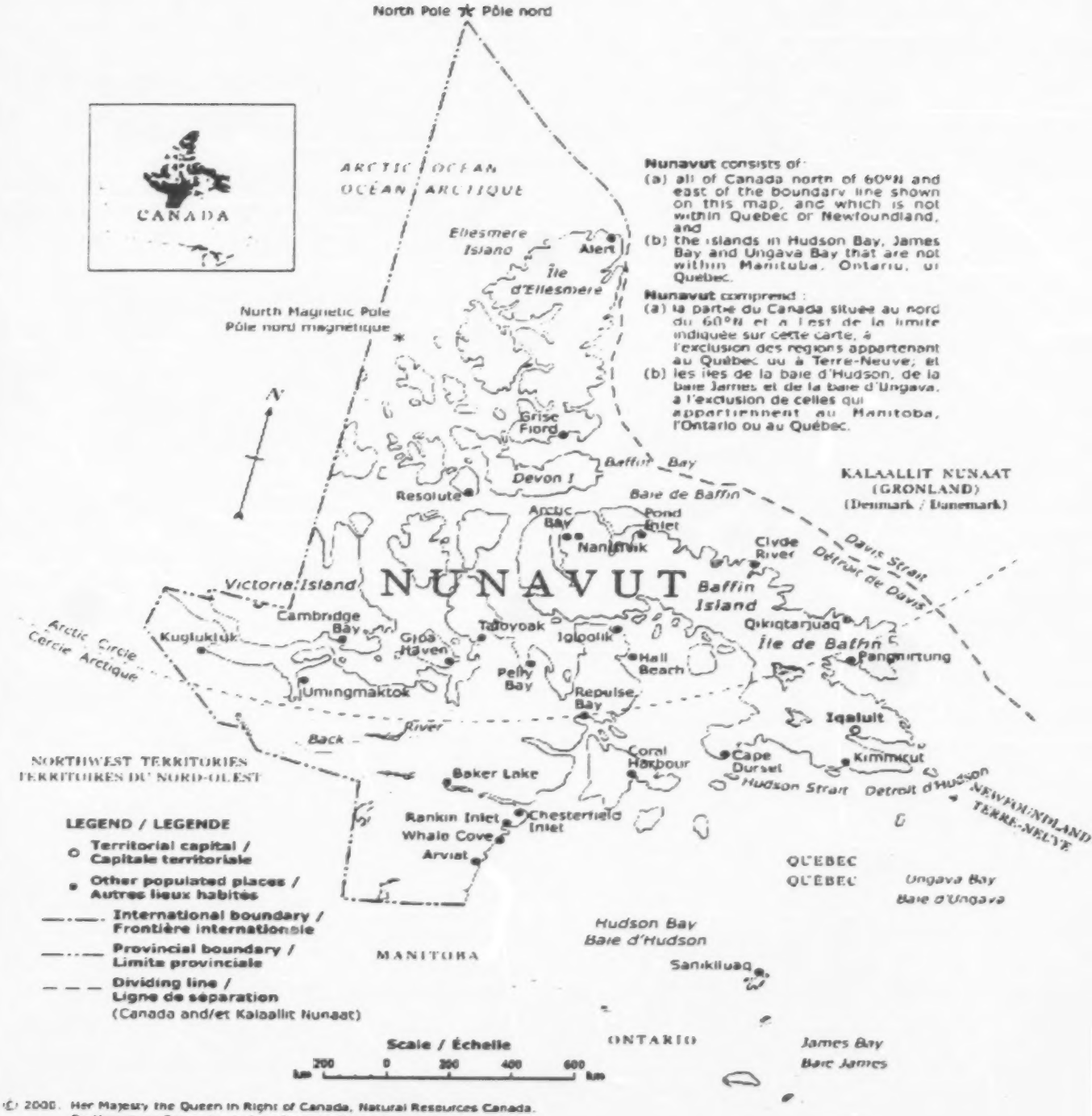
En 1993, le plus important accord en matière de revendications territoriales dans l'histoire canadienne (carte 2) a été signé entre les Inuits, le gouvernement du Canada et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a mis en branle des plans en vue de créer un nouveau gouvernement territorial qui accorderait aux résidents du Nunavut un plus grand contrôle de leur avenir. Le 1er avril 1999, le Nunavut (qui signifie « notre terre » en inuktitut) est devenu officiellement le troisième territoire, remplaçant le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest dans l'est de l'Arctique canadien, incluant l'archipel du Grand Nord, mais excluant les régions adjacentes de l'ouest de l'Arctique, qui comprennent la région désignée des Inuvialuit. Nunavut, qui couvre environ un cinquième du territoire canadien (soit 1,9 million de kilomètres carrés), est gouverné par un gouvernement populaire qui représente tous les résidents, inuits et non inuits.

L'Accord du Nunavut attribue au 19 000 Inuits : le droit à environ 351 000 kilomètres carrés de terres;(11) des avantages financiers répartis sur une période de 14 ans; une part des redevances liées à la mise en valeur des ressources pétrolières, gazières et minérales sur les terres de la Couronne; des droits garantis d'exploitation de la faune (y compris le droit de récolter des ressources pour la subsistance et la priorité d'établissement de coentreprises de pêches sportive et commerciale et d'observation de la faune; et la participation aux organes décisionnels s'occupant de la faune, de l'aménagement du territoire, de l'examen préalable et de l'examen des répercussions environnementales des projets, et de la réglementation de l'utilisation de l'eau.

---

(11) Dont 37 000 kilomètres carrés sont visés par des droits miniers.

Carte 2 – Nunavut



© 2000. Her Majesty the Queen in Right of Canada, Natural Resources Canada.
Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Ressources naturelles Canada.

Source : Ressources naturelles Canada, http://atlas.gc.ca/english/quick_maps/index_quickmaps.htm

De nombreux Canadiens seraient surpris d'apprendre que les Nunavummiut sont vraiment une « population maritime » qui dépend de la mer et de ses ressources. En effet, 25 des 26 collectivités du territoire sont côtières. Étant donné que de nombreux articles de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut traitent directement de questions maritimes, l'Accord est souvent appelé « accord sur les revendications maritimes ». Le Conseil consultatif de gestion de la faune de Nunavut (CCGFN), principal organisme de gestion de la faune de la région, assure la supervision des pêches[12]. Les membres du Conseil doivent prendre leurs décisions au nom de la population de la région désignée et non à titre d'agents des organismes qui les ont nommés. Les organismes de chasseurs et de trappeurs et les organismes régionaux de protection de la faune sont responsables de la majeure partie de la gestion des récoltes locales sur le territoire.

2. Les Territoires du Nord-Ouest

Dans les Territoires du Nord-Ouest (carte 3), les membres du Comité ont également rencontré de manière informelle les représentants des conseils de cogestion dans les deux régions visées par le règlement en matière de revendications territoriales.

La première région – la région désignée des Inuvialuit (435 000 kilomètres carrés) – est comprise entre le delta du Mackenzie, la mer de Beaufort et le golfe Amundsen dans les Territoires du Nord-Ouest. La Convention définitive des Inuvialuit : a été signée et est entrée en vigueur en 1984; accorde aux 2 500 Inuits le droit à environ 91 000 kilomètres carrés de terres;[13] et comprenait une composante financière, une somme unique versée à un fonds de développement économique et à un fonds de développement social. Sous réserve de conservation, les Inuvialuit (qui signifie « le peuple authentique ») ont : l'exclusivité ou l'utilisation prioritaire des récoltes de poissons et d'animaux sauvages et les structures pour assurer leur participation à la gestion de la faune, à la conservation et à la protection de l'environnement, y compris les comités communautaires locaux[14]. Des organismes consultatifs

---

(12) Le CCGFN est formé de neuf membres : quatre nommés par les Inuits, quatre nommés par le gouvernement et un président, désigné par les huit membres et nommé par le gouvernement.

(13) Les Inuvialuit ont un droit d'exploitation du sous-sol sur environ 13 000 kilomètres carrés.

(14) Les Non-Inuvialuit peuvent pêcher dans la région, à la discrétion des Inuvialuit, après s'être enregistrés auprès du comité local des chasseurs et des trappeurs. Les étrangers ont un accès non exclusif à la pêche commerciale et sportive dans les eaux ouvertes à la pêche s'ils sont titulaires des permis et enregistrement gouvernementaux adéquats.

formés d'un nombre égal de représentants des Inuvialuit et du gouvernement ont été créés. En ce qui concerne les questions liées aux pêches et aux mammifères marins, le Comité de gestion conjointe des pêches de l'Inuvialuit (CGCPI) conseille le ministre des Pêches et des Océans[15]. Le CGCPI travaille en étroite collaboration avec les autres organismes gouvernementaux, les groupes d'utilisateurs des collectivités locales (il y a six collectivités dans la région visée) et d'autres conseils sur les ressources renouvelables, comme les conseils de l'Alaska qui supervisent les stocks de poissons migrateurs communs.

Dans la deuxième région – la région visée par l'entente avec les Gwich'in (57 000 kilomètres carrés) – le Conseil des ressources renouvelables gwich'in (CRRG)[16] est l'organisme de cogestion responsable des activités de gestion de la faune, des poissons et des forêts de la région du delta du Mackenzie, qui compte quatre collectivités. L'Entente sur la revendication territoriale globale de 1992 accorde aux 2 300 Gwich'in : le droit à environ 22 329 kilomètres carrés de terres;[17] des avantages financiers échelonnés sur 15 ans; une part des redevances sur les ressources de la vallée du Mackenzie; des droits garantis d'exploitation de la faune; et la participation à des organismes chargés de prendre les décisions concernant les ressources renouvelables, l'aménagement du territoire, l'examen des évaluations environnementales et la réglementation des terres et des eaux.

---

(15) Le CGCPI compte quatre membres; le Conseil de gestion du gibier et le gouvernement nomment chacun deux membres. Un président est ensuite désigné par les quatre membres. Par voie d'accord entre les groupes autochtones, le nombre de membres peut augmenter pour inclure d'autres représentants autochtones qui ont des intérêts traditionnels reconnus dans la région visée par la Convention définitive des Inuvialuit, pourvu qu'une représentation égale soit maintenue entre le gouvernement et les Autochtones.

(16) Le CRRG comprend six membres et six remplaçants. Trois membres et trois remplaçants sont nommés par les Gwich'in et par le gouvernement. Le septième membre du conseil est le président, ce dernier devant être un résident de la région visée et être approuvé par le gouvernement.

(17) Environ 19 p. 100 qui comprennent des droits d'exploitation du sous-sol.

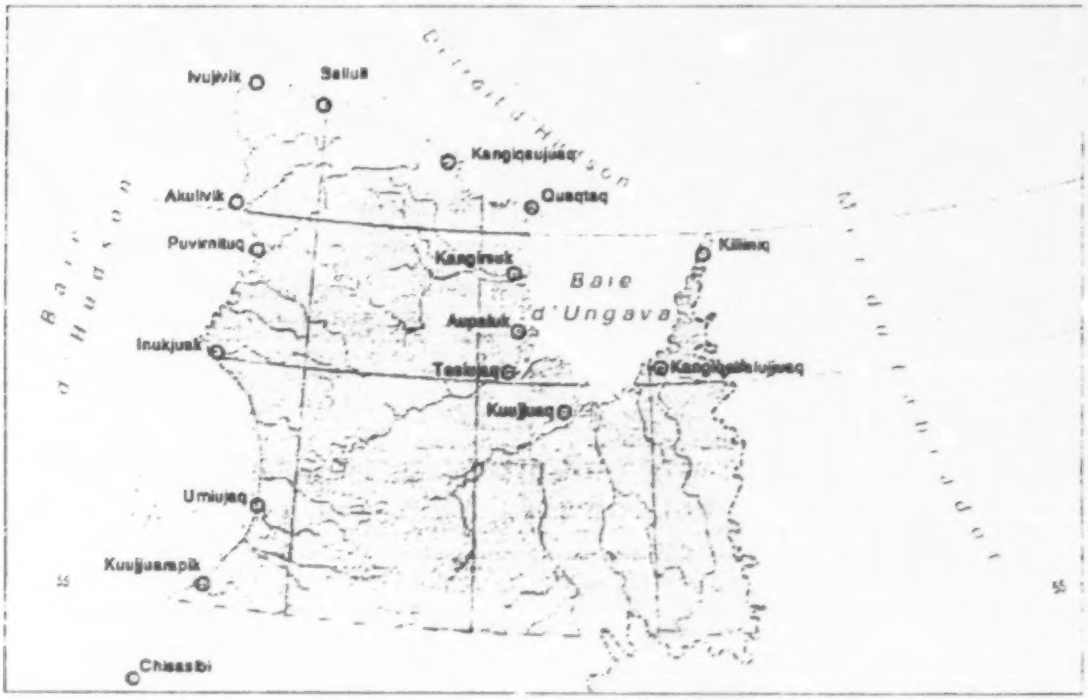
Carte 3 – Les Territoires du Nord-Ouest

Source : Ressources naturelles Canada,
http://atlas.gc.ca/english/quick_maps/index_quickmaps.htm

3. Nunavik

En juin 2001, les membres du Comité se sont également rendus au Nunavik (carte 4). En 1975, la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) y a été négociée entre les Cris de la baie James, les Inuits du Québec, la province de Québec et le gouvernement du Canada[18]. Étant la première entente sur une revendication territoriale globale, la CBJNQ a établi le ton des autres revendications globales et des traités modernes qui ont suivi et qui ont inclus : l'autonomie gouvernementale, l'indemnisation financière, la propriété foncière, la participation à un régime de protection environnementale et sociale et les droits de chasse et de trappage sur 150 000 kilomètres carrés de terres.

Carte 4 – Nunavik



Source: http://nunavik-tourism.com/francais/vilinukjuak.html

---

(18) L'intention du gouvernement du Québec de mettre en valeur les ressources hydroélectriques de la Baie James, au début des années 1970, a créé une certaine urgence à régler la revendication territoriale globale. En 1973, les Cris de la baie James et les Inuits ont obtenu une injonction de la Cour supérieure du Québec, ordonnant d'arrêter le projet. Bien que l'injonction ait été renversée par une instance supérieure, une entente, la CBJNQ, a été finalement conclue.

Le Nunavik (qui signifie « la terre où on s'installe ») est situé au nord du 55e parallèle. Environ 8 643 Inuits résident dans 15 collectivités sur la côte de la baie d'Hudson, du détroit d'Hudson, de la baie d'Ungava et de la péninsule Québec/Labrador. Le Comité conjoint-Chasse, pêche et trappage (CCCPT) est l'organisme de cogestion responsable de la pêche[19]. Les terres visées par l'entente sont divisées en trois catégories : les terres, situées à proximité des collectivités inuites qui fonctionnent comme des municipalités autonomes, sur lesquelles les Inuits ont des droits exclusifs de chasse, de pêche et de trappage (catégorie 1); les terres sur lesquelles ils ont des droits exclusifs de chasse, de pêche et de trappage, mais qui peuvent être mises en valeur à la discrétion de la province si des terres de remplacement leur sont offertes (catégorie 2); et les terres sur lesquelles les Inuits conservent les droits traditionnels de pêche, de chasse et de trappage, mais qui autrement sont traitées comme des terres publiques par le gouvernement québécois (catégorie 3).

THÈMES CHOISIS

A. La santé de l'écosystème du lac Winnipeg

> *Il est essentiel d'avoir le soutien de tous les secteurs pour lancer et maintenir ce programme. Cela nous a beaucoup remonté le moral d'avoir l'oreille du Comité sénatorial des pêches. Je ne pourrais le dire assez. – Allan H. Kristofferson, coordonnateur, Lake Winnipeg Research Consortium, Délibérations du Comité, 2 octobre 2001*

> *...Ces eaux sont de qualité variable au moment où elles se déversent dans le lac Winnipeg pour se jeter dans la baie d'Hudson. ... Savons-nous quelles substances s'infiltrent dans le bassin de ce lac par l'intermédiaire de tous ces cours d'eau? Quelle influence cela a-t-il sur l'écosystème de la baie d'Hudson? Nous n'en avons pas la moindre idée. – Arthur J. Hanson, Ambassadeur des océans, Institut international du développement durable, Délibérations du Comité, 20 novembre 2001*

Malgré la faible densité de population et l'abondance relative de l'eau douce au Canada, on estime que de nombreux lacs et de nombreuses rivières sont soumis à un stress environnemental. Au Manitoba, nous avons beaucoup entendu parler du lac Winnipeg – le plan d'eau le plus grand et

---

(19) Formé de douze membres : les Inuits et les Cris nomment chacun trois membres; trois membres pour le Québec et trois membres pour le gouvernement fédéral.

le plus important sur le plan économique à l'ouest des Grands Lacs et le dixième plus grand lac d'eau douce du monde. Sa superficie d'environ 23 750 kilomètres carrés est plus grande que celle du lac Ontario[20].

Les valeurs économiques et esthétiques du lac Winnipeg sont également considérables. Elles comprennent : l'industrie des chalets, du tourisme et des loisirs; la production d'électricité et des valeurs historiques, culturelles et de subsistance importantes pour les collectivités autochtones. Le poisson est une autre source évidente de richesse; le lac soutient la pêche d'eau douce la plus importante à l'ouest des Grands Lacs. La valeur au débarquement voisine 15 millions de dollars annuellement et environ 30 p. 100 du poisson (au poids) livré à l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce provient du lac Winnipeg. Malgré son importance, peu d'études ont comparativement été exécutées sur le lac Winnipeg (tableau 1).

Tableau 1 – Recherches électroniques utilisant les noms de lacs comme mots clés dans trois archives bibliographiques des *Cambridge Scientific Abstracts*

Lac	*Résumés sur les sciences aquatiques et halieutiques* (1978-mars 2000)	*Index des documents de conférence* (1982-mars 2000)	*Sciences environnementales et gestion de la pollution* (1981-mars 2000)
Lac Ontario	1 438	253	1 615
Lac Érié	1 289	345	1 410
Lac Huron	496	72	551
Lac Michigan	1 382	414	1 628
Lac Supérieur	795	149	820
Lac Winnipeg	53	15	41

Source : The Lake Winnipeg Research Consortium, *Report to the Standing Senate Committee on Fisheries: The Health of the Lake Winnipeg Ecosystem and the Role of the Lake Winnipeg Research Consortium*, avril 2001.

Afin de répondre au besoin urgent de recherche, le Lake Winnipeg Research Consortium (LWRC) a été formé en août 1998 (et constitué en société en 2001). Le 10 mai 2000, à Gimli,

---

(20) Le bassin hydrographique occupe près de 40 fois la superficie du lac. Les principales rivières alimentant le lac sont la Saskatchewan à l'ouest, la rivière Rouge au sud et la rivière Winnipeg à l'est. L'immense bassin hydrographique du lac Winnipeg s'étend du piémont des Rocheuses à l'ouest, jusqu'au Nord-Ouest de l'Ontario à l'est; il s'étend aux États-Unis (Dakota du Nord et du Sud, Montana et Minnesota). La décharge du lac (baie d'Hudson) se fait par le fleuve Nelson au nord.

les membres du Comité ont rencontré les représentants du Consortium qui ont décrit leurs activités visant à faciliter la recherche scientifique multidisciplinaire, à encourager le partage de l'information entre les groupes intéressés et à contribuer à la coordination des projets de recherche scientifique auxquels participent les universités, les gouvernements et les intérêts privés. Les 24 organismes formant le LWRC sont diversifiés et comptent des chercheurs universitaires, des groupes autochtones, des pêcheurs commerciaux, des organismes gouvernementaux provinciaux et fédéraux, des sociétés d'État, l'industrie, les organismes communautaires, les groupes de loisirs et autres.

Le programme du LWRC est centré sur le bateau *Namao* de la Garde côtière canadienne (GCC) dont cette dernière n'a plus eu besoin en 1997 lorsque le Programme d'aides à la navigation a été attribué à des intérêts privés. Plutôt que de se départir du bateau, la GCC a accepté de doter le *Namao* d'un équipage et de le rendre disponible selon le principe de la récupération des coûts à titre de plateforme de recherche, tâche qu'il a exécutée en 1994 et en 1996. Le LWRC a été en mesure de réunir des fonds pour effectuer une croisière de recherche inaugurale de trois semaines sur le lac Winnipeg en août 1999. Des échantillons d'eau ont été recueillis dans plusieurs endroits du lac. Il s'agissait de la recherche la plus complète effectuée depuis 30 ans. Comme le *Namao* n'était pas disponible en 2000 et 2001 en raison de l'entretien nécessaire pour répondre aux normes de sécurité de Transports Canada, un nombre limité de recherches a été exécuté à partir de petits bateaux durant ces années. Le 21 septembre 2001, le Consortium a reçu un montant de 326 000 $ dans le cadre de l'Entente de développement économique et régional Canada-Manitoba. On nous a expliqué que le financement servirait à couvrir les coûts d'entretien du *Namao* et que le LWRC élaborait un plan pour financer et utiliser le *Namao* pendant au moins dix semaines par année au cours des trois prochaines années.

La recherche sur le lac Winnipeg est primordiale compte tenu d'un certain nombre de tendances inquiétantes. Les conclusions du LWRC comprennent les suivantes à ce jour : le lac Winnipeg s'approche d'un état de détérioration qui peut nuire à la durabilité de l'écosystème; des changements importants sont survenus quant à la transparence de l'eau, à la composition des espèces biologiques, à la productivité et à composition chimique des sédiments; le lac est en voie d'eutrophication (dégradation par l'enrichissement en matières nutritives), d'une manière similaire aux Grands Lacs inférieurs à la fin des années 1960; la découverte d'espèces exotiques

de zooplancton *(Eubosmina coregoni)* indique que les conditions environnementales changent et la récente invasion d'éperlans de lac pourrait changer la structure de la chaîne alimentaire du lac. On nous a expliqué qu'il était urgent de mener des recherches sur les effets de l'expansion urbaine et agricole et du développement hydroélectrique sur l'écosystème, et qu'il était nécessaire de mettre en oeuvre un programme de mesures correctives pour le lac Winnipeg.

Le 21 septembre 2001, les ministres des Pêches des Prairies ont annoncé la signature d'une version révisée d'un protocole d'entente portant sur l'établissement des priorités quant aux activités liées aux sciences de la pêche dans les provinces des Prairies et l'amélioration des efforts de collaboration[21]. Étant donné les pressions financières au chapitre de la recherche sur les eaux douces, les ministres ont convenu que les priorités scientifiques devaient être coordonnées, si possible, afin que les programmes scientifiques les plus efficaces soient appliqués dans chaque province. On a également annoncé la formation d'une équipe fédérale-provinciale responsable des sciences de la pêche pour cerner les besoins et les priorités des organismes dans domaines comme la productivité de l'habitat, la perturbation, la destruction et la restauration de l'habitat, la présence de contaminants chimiques dans l'environnement, les espèces exotiques, l'évaluation des stocks, les questions relatives à la gestion des pêches, les espèces à risque, l'aquaculture et la santé des poissons.

B. Questions environnementales transfrontalières dans l'Arctique canadien

> *Vous avez demandé si le Canada en faisait suffisamment pour la science au niveau international. Tout ce que je peux vous dire, c'est que nous ne pouvons pas répondre à tous les coups de téléphone que nous recevons de la part de partenaires internationaux qui voudraient réaliser des projets avec nous. – Martin Bergmann, directeur, Élaboration du programme des sciences de l'Arctique, MPO, Délibérations du Comité, 30 octobre 2001*
>
> *Quand peut-on dire que des recherches sont suffisantes? Parfois, quand nous nous rendons dans des localités du Nord et que nous disons à leurs habitants que nous avons trouvé des contaminants qui viennent de plantations de bananes situées quelque part en Amérique du Sud, ils ne sont pas contents. Cependant, lorsque l'on considère l'ensemble de la recherche sur les contaminants dans l'Arctique, on*

(21) En mai 1998, le MPO a élaboré un protocole d'entente (PE) avec le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta sur l'établissement des priorités liées aux sciences de la pêche dans les provinces des Prairies.

peut dire que l'on a une bonne image de ce qui s'y passe dans le cas de certains contaminants importants, comme le mercure par exemple.– Michael Papst, Gestionnaire, Division de la recherche arctique, MPO, Délibérations du Comité, 30 octobre 2001

Le changement climatique est sur le point d'engendrer de très gros problèmes dans le Nord. – Arthur J. Hanson, Ambassadeur des océans, Institut international du développement durable, Délibérations du Comité, 20 novembre 2001

L'impact du réchauffement planétaire sur les écosystèmes, la faune et les migrations animales dans l'Arctique canadien a été soulevé à maintes reprises dans les collectivités que nous avons visitées. Les gens qui ont participé à notre examen ont, à plusieurs reprises, attiré notre attention sur les faits suivants : le changement climatique est bien amorcé; les changements futurs se manifesteront sans doute à un rythme plus rapide; et les conséquences à long terme du réchauffement planétaire sur les cultures et les économies seront les plus lourdes dans l'Arctique. On nous a signalé la présence d'animaux et de poissons dans des régions où ils n'avaient jamais été aperçus auparavant, et que les lignes de côte changeaient en raison de la fonte des glaces. Compte tenu de sa population très éparse et de son développement comparativement faible, c'est peu dire que de suggérer que l'Arctique subit une part disproportionnelle de ce phénomène mondial. Avec son environnement unique et vulnérable, l'Arctique a été comparé à un canari dans un puit de mine – un système d'alerte avancée pour le reste de la planète, en quelque sorte – et, pour cette raison, on constate un accroissement de l'intérêt international envers cette région.

Une autre préoccupation majeure était la contamination des aliments obtenus au moyen de la chasse, du piégeage et de la pêche. Pour les Autochtones, il s'agit évidemment d'un souci important sur le plan de la santé puisque les aliments traditionnels (le poisson et les mammifères marins) constituent une part importante de leur régime alimentaire. Même si ces aliments ne posent pas de danger immédiat pour la vie humaine, les risques associés à l'accumulation de contaminants augmentent tout au long de la vie. Les polluants organiques persistants (POP) seraient liés au cancer, aux malformations congénitales et à diverses anomalies héréditaires; de plus, des niveaux élevés de ces substances ont été constatées dans le lait maternel. Toutefois, on jugeait que les répercussions de ne pas consommer les aliments traditionnels, qui sont vitaux d'un point de vue nutritionnel et culturel, seraient tout aussi graves.

Au cours des 25 dernières années, des études confirment la présence de pesticides organochlorés (p. ex., le DDT, le toxaphène et le chlordane) et de composés industriels (p. ex., des PCB – les diphényles polychlorés) dans les mammifères marins (p. ex., les phoques, les bélugas et les morses – des animaux aux échelons supérieurs de la chaîne alimentaire). Certaines toxines proviendraient d'anciennes installations militaires (d'anciennes stations du réseau DEW), mais la majorité des composés sont acheminés par les courants atmosphériques et océaniques vers l'Arctique et proviennent de sources industrielles et agricoles en Asie, en Europe et en Amérique du Nord. Les métaux lourds présents dans les chaînes alimentaires du Nord incluraient le plomb, le cadmium et le mercure (une substance toxique provenant de la nature et de l'activité humaine). Dans les Territoires du Nord-Ouest, on nous a signalé que les données sur les contaminants sont assez bonnes en ce qui concerne les bélugas et les phoques annelés, mais qu'on en sait moins sur les poissons d'eau douce et anadromes, et encore moins sur les espèces marines[(22)]. Partout dans l'Arctique, on demandait des études additionnelles en vue de mieux comprendre les effets néfastes possibles des contaminants sur les écosystèmes et la santé humaine.

Le *Rapport de l'évaluation des contaminants dans l'Arctique canadien* est une source d'information importante sur les contaminants – ce document de 400 pages rend compte des recherches entreprises dans le cadre du Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord (PLCN) entre les années 1970 et 1997[(23)]. Créé en 1991 et administré par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le PLCN regroupe les trois gouvernements territoriaux, des organisations autochtones nordiques, des chercheurs universitaires et d'autres ministères fédéraux. Le rôle principal du MPO avait trait à la détection; la Division de la recherche sur l'Arctique recueille des données sur les contaminants en examinant des animaux et poissons pris par des membres de la collectivité, puis communique l'information sur les risques possibles pour la santé humaine à Santé Canada, aux régies de la santé du Nord et aux conseils de cogestion. Le but du PLCN est de réduire et, dans la mesure du possible, de supprimer les contaminants dans

---

(22) Un rapport de mai 2000, parrainé par le Comité mixte de gestion de la pêche, renferme de l'information générale sur la source des contaminants dans la région des Inuvialuit. Voir Colin Macdonald (Northern Environmental Consulting), *The Status of Contaminants in Fish and Marine Mammals in the Inuvialuit Settlement Region, Report Submitted to the Fisheries Joint Management Committee*, mai 2000.

(23) Voir le *Sommaire des projets menés dans le cadre du Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord en 1999-2000*, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien.

les aliments traditionnels, ainsi que d'aider les particuliers et les collectivités à prendre des décisions éclairées au sujet de leur consommation alimentaire. La Phase I du PLCN visait à situer les contaminants dans l'Arctique, à déterminer leurs niveaux et à confirmer leur source régionale. La Phase II (de 1999-2000 à 2002-2003) met l'accent sur le dialogue et la participation communautaire (prodiguer des conseils aux collectivités et réduire leur absorption de contaminants), ainsi que sur la préparation d'ententes internationales; le PLCN fournit environ 5,4 millions de dollars annuellement en fonds destinés à la recherche.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs initiatives canadiennes se sont penchées sur les questions environnementales dans le Nord. Par exemple, on a créé la Commission canadienne des affaires polaires en 1991, puis désigné un ambassadeur des affaires circumpolaires en 1993. Plus récemment, en juin 2000, le gouvernement fédéral a adopté *Le volet nordique de la politique étrangère du Canada*, dont les objectifs comprenaient : la préservation de la souveraineté du Canada dans le Nord; la promotion de la sécurité humaine des habitants du Nord et le développement durable de l'Arctique; et un engagement renouvelé à protéger le milieu arctique de la dégradation environnementale et des menaces écologiques transfrontalières telles que les polluants organiques persistants (POP), le changement climatique et les déchets nucléaires. En août 2000, le ministre fédéral de l'Environnement a également annoncé l'établissement d'un fonds doté de 20 millions de dollars, administré par la Banque mondiale, pour aider les pays en voie de développement à réduire leur production de POP.

Étant donné que les changements dans l'environnement et les écosystèmes de l'Arctique ont des répercussions ailleurs dans le monde, et vice versa, il y a de plus en plus d'accords et d'instruments internationaux visant à protéger l'Arctique, que le Canada a paraphés ou appuyés[24]. La mise en oeuvre de ces engagements est une priorité aux yeux des habitants du Nord. Le Canada et les autres pays circumpolaires ont aussi coopéré dans le cadre d'activités de recherche et de surveillance scientifiques. Faisant partie de la région circumpolaire, le Canada

---

(24) Voici quelques exemples : la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979) et les protocoles sur les polluants organiques persistants (1998), les métaux lourds (1998), la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières (1988) et la nouvelle réduction des émissions de soufre (1994); la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985); le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987); et Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992).

(principalement le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien) est une participant actif au sein du Conseil de l'Arctique. Établi en 1996, le Conseil est un forum intergouvernemental, à l'échelon ministériel, qui se penche sur les préoccupations et problèmes communs aux gouvernements et aux peuples nordiques de l'Arctique[25]. Les membres du Conseil sont les États-Unis, le Royaume-Uni, la Norvège, la Finlande, la Suède, la Russie et la Danemark. Durant nos visites, plusieurs personnes ont souligné que les Inuits ont depuis longtemps reconnu les avantages de la coopération multilatérale et du partage de l'information[26].

C. La cogestion dans le cadre des revendications territoriales globales

> *La cogestion est un processus conjoint qui réunit les utilisateurs des ressources locales et les organismes gouvernementaux afin qu'ils puissent partager la responsabilité de la gestion des ressources locales ou régionales. Il importe de noter que, dans nos décisions de gestion, nous tenons compte des «connaissances écologiques traditionnelles» des collectivités autochtones du Canada. – John Cooley, directeur régional du Secteur des sciences, MPO, Délibérations du Comité, 30 octobre 2001.*
>
> *Le milieu marin au Nunavut est ce que sont les terres agricoles dans de nombreux autres endroits du Canada, à savoir notre source de nourriture et de revenu. – L'honorable Olayuk Akesuk, ministre du Développement durable, gouvernement du Nunavut, Délibérations du Comité, 8 mai 2001*

---

(25) Cinq groupes de travail appuient le Conseil de l'Arctique; les programmes ont trait aux secteurs suivants : surveillance et évaluation de l'environnement arctique; conservation de la flore et de la faune arctiques; protection du milieu marin arctique; prévention, préparation et intervention en cas d'urgence; et développement durable. Ce dernier programme nécessite une coopération sur divers projets, tels que l'amélioration de la santé et du bien-être des enfants et des jeunes de l'Arctique, la gestion des pêches régionales, l'évaluation des avantages possibles d'élargir l'application de la télémédecine à l'échelle circumpolaire, la promotion du tourisme culturel et écologique, ainsi que l'amélioration des systèmes d'assainissement ruraux.

(26) Par exemple, en 1977, on a mis sur pied la Conférence circumpolaire inuit (CCI), regroupant environ 125 000 Inuits du Groenland, du Canada, de l'Alaska et, récemment, de la Russie. Il y a d'autres exemples de coopération : un accord sur la gestion des ours polaires au sud de la mer de Beaufort, conclu en 1988 entre les Inuvialuit et les Inuits de l'Alaska; et la participation des collectivités autochtones du Nord à la gestion de la harde de caribous de la Porcupine et de son parcours naturel en Alaska, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Le 3 mars 2000, les Inuvialut et les Inupiat de l'Alaska ont officiellement signé un accord international sur les bélugas (le Inuvialuit-Inupiat Beaufort Sea Beluga Whale Agreement).

Depuis 1975, les accords sur les revendications territoriales comportent des régimes de partage des pouvoirs et responsabilités entre le gouvernement et les utilisateurs locaux des ressources, notamment les ressources halieutiques. Aujourd'hui, la plupart des programmes de gestion des pêches du MPO sont administrés de concert avec les conseils de cogestion mis sur pied dans le cadre des accords sur les revendications territoriales (p. ex., le Conseil des ressources renouvelables gwich'in, le Comité mixte de gestion de la pêche, le Conseil de gestion de la faune de Nunavut), que le Ministère estime être des « clients principaux » ou des « partenaires »[27]. Toutefois, les accords de cogestion – un sujet maintes fois abordé durant notre séjour dans le Nord – varient de projets à grande échelle mettant à contribution de nombreux intervenants (organismes gouvernementaux et organisations autochtones) à des projets coopératifs communautaires, dans lesquels les agents gouvernementaux collaborent étroitement avec les groupes d'utilisateurs locaux. La cogestion communautaire, de son côté, reconnaît les systèmes de gestion locaux et les connaissances traditionnelles locales, ce qui entraîne fréquemment de nombreux avantages.

Par exemple, dans les Territoires du Nord-Ouest, les membres du Comité ont appris le déclin – attribué à la surpêche – des stocks d'ombles de la rivière Rat (connu sous le nom d'omble « Dolly Varden »). En coopération avec le MPO, on a mis sur pied un projet de recherche dans lequel les aînés et les pêcheurs gwich'in aidaient les biologistes en leur fournissant de l'information sur les déplacements saisonniers du poisson, son habitat préféré et ses zones de fraie. On a embauché des pêcheurs locaux pour prélever des échantillons et rassembler une part importante des données biologiques sur le poisson. Avec cette information, les biologistes se sont concertés avec la collectivité en vue de concevoir une stratégie de gestion appropriée et acceptable. En 1997, les membres de la collectivité ont accepté de réduire leurs prises de moitié.

---

(27) Les autres partenaires ou « clients » seraient, entre autres : d'autres conseils et organisations mis sur pied dans le cadre des accords sur les revendications territoriales; d'autres comités consultatifs de gestion de la pêche; des pêcheurs; l'industrie de la pêche; les organisations de pêche commerciale et récréative; les organisations de chasseurs et de trappeurs; les associations de mise en valeur et industrielles; les organisations autochtones; d'autres ministères gouvernementaux; des organisations communautaires; et des groupes de conservation.

Dans le Nord, la collecte de données et la surveillance communautaires sont une composante essentielle de la pêche. Habituellement, on embauche des membres des collectivités locales à titre de surveillants des stocks de poissons, qui sont chargés : de compter, mesurer et peser les poissons; de prélever les otolithes (morceaux d'os dans l'oreille interne qui révèlent l'âge d'un poisson); et de consigner le lieu et la date de capture, ainsi que l'effort de pêche. En plus de générer de l'information utile sur les stocks de poissons, ce type d'activités donne lieu à d'importantes possibilités de formation et d'emploi. On nous a signalé que la surveillance communautaire est particulièrement efficace si les méthodes de collecte de données peuvent être mises en application facilement par des pêcheurs et si on recueille des données fiables et précises sur une longue période. Les Autochtones sont de plus en plus au fait des possibilités de carrière liées à la cogestion de la faune et des pêches, et sont à la recherche d'une formation pertinente. Dans la région des Inuvialuit, on nous a parlé d'un programme d'encadrement des étudiants, dirigé par le Comité mixte de gestion de la pêche en collaboration avec le MPO, qui encourage les jeunes Inuvialuit à poursuivre leurs études afin de devenir, un jour, les chercheurs et les gestionnaires des ressources de la région.

Il est révélateur que les régimes de cogestion en place tâchent d'atténuer les différences culturelles entre les utilisateurs locaux et les gestionnaires des pêches. Pour atteindre cet objectif, on s'engage à adopter une prise de décision par consensus et on combine les connaissances écologiques traditionnelles (CET) locales des Autochtones avec les techniques de recherche et de gestion scientifiques occidentales de manière à améliorer la gestion des ressources. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les témoins ont souligné le fait que la politique du gouvernement territorial reconnaît officiellement les CET à titre de source valide et indispensable d'information pour la gestion[28]. Essentiellement, la cogestion dans le Nord repose sur le principe que le gouvernement partage le pouvoir décisionnel avec les pêcheurs locaux d'une région géographique donnée, en échange de leurs connaissances, de leur coopération et de leur aide dans la gestion des ressources. En déléguant des pouvoirs aux

---

(28) Le principe des CET n'est pas tout à fait pour le Comité. En 1995, à la suite de l'effondrement de la pêche au poisson de fond de l'Atlantique, le Comité a soumis un rapport recommandant non seulement que le MPO encourage la participation des pêcheurs à l'évaluation des stocks de poissons et aux diverses activités de recherche connexe, mais aussi que le Ministère reconnaisse la valeur des connaissances des pêcheurs côtiers. Le Comité a également recommandé que les pêcheurs jouent un rôle plus important dans la prise de décision, grâce à un régime véritable et efficace de cogestion et de partenariat avec le gouvernement.

administrations locales, les autorités gouvernementales s'assurent non seulement d'une observation accrue des règlements, mais aussi d'une amélioration de la collecte de données et des connaissances sur les stocks de poissons.

Désignée sous divers noms – « intendance mixte », « intendance partagée », « partenariat » ou « gestion mixte » – la cogestion est une démarche consensuelle et, à ce titre, elle exige : un engagement et un investissement considérables sur le plan du temps, de manière à tenir compte des différentes visions du monde; de nombreuses consultations, si bien qu'il faut plus de temps pour en arriver à une décision. Dans le Nord, plusieurs personnes ont également souligné que, en raison de la vaste étendue de la région, les communications efficaces sont difficiles et les coûts de la recherche, plus élevés. Dans l'est et l'ouest de l'Arctique, certains ont commenté que l'insuffisance de personnel au MPO était critique, si bien que le Ministère arrivait difficilement à respecter ses responsabilités à titre de cogestionnaire. Par exemple, nous avons appris qu'il n'y avait qu'un seul agent de surveillance dans toute la région des Inuvialuit. Au Nunavut, on a attribué l'inadéquation de la capacité administrative dans le Territoire au fait que la plupart des activités liées aux pêches sont coordonnées soit à partir de la région du Centre et de l'Arctique à Winnipeg, soit au bureau régional du MPO à St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), si bien qu'il est difficile de prendre des décisions en fonction des meilleurs intérêts du Territoire.

Dans le sud, un élément clé du plan stratégique du MPO pour les régions de l'Atlantique et du Pacifique est la réduction de sa participation à la gestion des pêches commerciales, au profit de la cogestion. On s'intéresse davantage à la cogestion à titre de solution de rechange à la propriété des droits de pêche (c'est-à-dire les permis à contingent individuel) dans les pêches commerciales marines de taille beaucoup plus importante[29]. Cette idée gagne rapidement de

---

(29) Dans le secteur des pêches, les conflits découlent du fait que la ressource est limitée. Au sein d'un régime de pêche concurrentielle traditionnelle (à propriété commune), le poisson devient « propriété privée » seulement après avoir été pris et retiré de l'eau. Selon la théorie de la « tragédie des ressources d'usage commun », une pêche non réglementée et ouverte entraîne une course effrénée pour les stocks de poissons limités dans un effort visant à maximiser les gains économiques personnels. Les pêches basées sur les droits de propriété (ou la privatisation des droits de pêches), sous la forme de permis à contingent individuel, sont souvent adoptées pour prévenir la surpêche. Toutefois, de nombreux observateurs ont signalé que la soi-disant « tragédie » ne se produit pas dans les pêches locales à petite échelle, même dans l'absence de règles et de règlements officiels. Voir Comité sénatorial permanent des

nouveaux adeptes et il s'agit d'un principe appuyé par notre Comité tout au long des années 1990. Toutefois, de nombreuses personnes se méfient des intentions du MPO; elles craignent que la cogestion soit pour le Ministère une façon commode de transférer les coûts de la gestion aux utilisateurs de la ressource[30].

Il convient de noter que, en mai 1999, le MPO a lancé une Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA), la première révision de ce type en vingt ans. Au début de 2001, on a tenu une ronde de consultations publiques avec des intervenants de l'industrie (dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et au Nunavut) sur les objectifs et les principes esquissés dans le document de travail du MPO (*La gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada : Document de travail sur l'orientation et les principes stratégiques*). Dans un proche avenir, le MPO prévoit publier une nouvelle politique-cadre qui définira les objectifs et les principes qui guideront la gestion des pêches sur la côte Atlantique à long terme. Entre autres, le document de travail de la RPPA affirme que : le MPO n'a pas les ressources requises pour réglementer et surveiller chaque activité de pêche et l'élaboration de structures pour une cogestion efficace aux niveaux local et régional est une priorité évidente. On suggère un régime de cogestion élargi. La cogestion est définie comme suit : « le partage de l'autorité et de la responsabilité liées à la gestion des pêches, et de l'obligation de répondre des résultats, entre le MPO et les utilisateurs de la ressource ».

Si l'on se fie aux témoignages des habitants du Nord, la cogestion et la gestion communautaire des pêches et de la faune bénéficient d'un vaste soutien. Bien que le cadre et les circonstances soient propres aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, la cogestion – telle que pratiquée par les pêches à petite échelle dans le cadre des règlements de revendication territoriale – semble bien fonctionner, d'une part, comme moyen de répondre aux besoins et aux priorités des collectivités locales et, d'autre part, comme moyen de partager la prise de décisions.

(suite)

pêches, *Privatisation et permis à quotas dans les pêches canadiennes*, décembre 1998, http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-f/fish-f/rep-f/rep03dec98part1-f.htm.

(30) En décembre 1998, le Comité d'étude sur le partenariat (le Comité Savoie) – un comité indépendant désigné par le MPO – a déclaré : « Ce n'est en tout cas pas le fruit d'un pur hasard si les discussions entourant la cogestion et le partenariat ont pris un caractère urgent et prioritaire au moment même où le gouvernement du Canada lançait son exercice d'examen des programmes. » Donald J. Savoie, Gabriel Filteau et Patricia Gallaugher, *Le partenariat comme mode de gestion des pêches : Rapport du Comité d'étude sur le partenariat*, le 10 décembre 1998, *http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/backgrou/1998/ac90_f.htm*.

D. Le développement durable dans le Nord

> *Si nous voulons changer l'image que The Globe and Mail et le Ottawa Citizen se font de nous - c'est-à-dire un État sous assistance sociale que fait vivre le reste du Canada, ce qui n'est pas une image exacte, soit dit en passant, il nous faut une entente de développement économique. – Peter Ittinuar, sous-ministre adjoint, ministère du Développement durable, gouvernement du Nunavut, Délibérations du Comité, 8 mai 2001*

> *Au cours des prochains mois, nous devrons nous pencher sur le problème du pétrole et du gaz du Nord, parce qu'il faudra régler la question de la sécurité énergétique aux États-Unis et au Canada. Nous devrons parler de la mer de Beaufort, de la vallée du MacKenzie et des projets de Foothills Pipeline. Nous ne savons pas exactement quelle sera la voie choisie, mais nous savons que l'industrie devra prendre ses décisions et qu'elles auront des répercussions dans le Nord. ... Nous devons veiller à proteger ces ressources dans le Nord. Nous sommes en train de nous y préparer. Comme je l'ai déjà mentionné, nous avons environ 128 employés dans les trois provinces des Prairies. Nous avons demandé à nos bureaux régionaux d'envoyer du personnel dans le Nord à cause de l'augmentation de la demande. – Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et des sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du Comité, 16 octobre 2001*

> *Le projet est propre à notre collectivité pour l'instant, bien qu'il puisse avoir d'autres répercussions par la suite pour tout le Nord. ... Y a-t-il d'autres collectivités intéressées? Oui. – Allen Gordon, président, Nayumivik Landholding Corporation (Nunavik), Délibérations du Comité, 23 octobre 2001*

Sur le plan démographique, le trait le plus frappant de la population autochtone dans le Nord est sa jeunesse – environ la moitié de la population a moins de 25 ans, ce qui laisse présager un besoin accru de créer des emplois dans une région où le chômage est beaucoup, beaucoup plus élevé que dans le reste du pays. Le chômage aggrave les problèmes sociaux, y compris les taux élevés de suicide chez les jeunes.

Il y a de nombreux défis, dont le nombre croissant de personnes qui dépendront des ressources renouvelables. Au Nunavut, par exemple, les personnes que nous avons rencontrées ont souligné que la population devrait doubler au cours des vingt prochaines années. Partout dans le Nord, il y avait un vif intérêt à l'égard du développement d'une économie fondée sur les ressources renouvelables, dont les pêches, tout en préservant la récolte de subsistance. On

estimait que le tourisme faunique et les pêches : sont compatibles avec les cultures et les modes de vie des Autochtones du Nord; comportent un potentiel immense et dans une large mesure inexploité; et représentent une avenue de développement économique pour l'avenir. Dans le Nord, les pêches sont synonymes d'emplois.

Comparativement aux normes nationales, les collectivités du Nord possèdent des infrastructures matérielles très modestes. Un trait important de l'économie est son mélange d'activités de subsistance traditionnelles (la récolte), d'emplois rémunérés (la plus grande proportion du revenu salarial provient des emplois gouvernementaux directs et indirects), de secteur privé (les secteurs de l'exploitation minière et des hydrocarbures) et de paiements de transfert. De manière générale, le développement durable fait face à de nombreux défis uniques : la répartition inégale des possibilités économiques; le coût élevé du transport, de l'énergie et des communications; l'éloignement des marchés potentiels; et une faible population dotée de peu de compétences industrielles et d'une éducation formelle inadéquate. L'insuffisance de l'infrastructure des transports est un autre problème. Par exemple, au Nunavut, où il n'y a pas d'installations portuaires à eau profonde ou de ports pour petits bateaux, et qui compte seulement une installation de transformation (à Pangnirtung), les gens ont beaucoup parlé de l'importance d'une infrastructure améliorée, particulièrement des installations portuaires et de quais.

Le manque de capital était un thème qui revenait souvent. En juillet, les membres du Comité ont visité une installation d'emballage sur le rivage du Grand lac des esclaves à Wool Bay, dans les Territoires du Nord-Ouest. Là-bas, on s'inquiétait des coûts de démarrage élevés qui font en sorte qu'il est difficile pour les jeunes de se lancer dans l'industrie des pêches. De manière générale, les intervenants estimaient qu'il fallait des initiatives en matière de soutien financier et de politique pour stimuler le développement et réaliser le potentiel des pêches.

Le Nord canadien a subi d'énormes changements au fil des ans. Plusieurs participants ont évoqué les campagnes internationales contre la chasse, le piégeage et la commercialisation des produits de la faune. Ces campagnes ont créé de manière injuste des barrières à la commercialisation des produits traditionnels nordiques et ont eu des répercussions économiques perturbatrices et dévastatrices sur les habitants du Nord et les Autochtones qui comptaient sur la chasse aux phoques et la traite de pelleteries pour gagner leurs vies. L'avenir réserve probablement des changements encore plus importants. Il y aura des décisions difficiles à prendre au sujet de l'équilibre entre les nouvelles possibilités économiques (p. ex., l'exploration

pétrolière, l'exploitation minière et le tourisme) et le maintien des valeurs et des modes de vie traditionnels. Compte tenu de la vulnérabilité et de la fragilité de l'écosystème arctique, et étant donné que cet écosystème se rétablit plus lentement des impacts de l'activité industrielle et humaine, le principe du « développement durable » est plus qu'un principe à la mode pour les gens du Nord. Pour les Inuits, l'enjeu du développement durable est la survie économique et sociale.

On estime que les eaux nordiques sont particulièrement vulnérables à la pollution parce que le climat froid ralentit les processus chimiques et biologiques qui permettent à l'écosystème de se rétablir. Au sujet du Programme de gestion de l'habitat du poisson du MPO dans la région, le Ministère a convenu que sa présence dans le Nord est limitée, mais a indiqué que la situation allait changer sous peu :

> Au cours des prochains mois, nous devrons nous pencher sur le problème du pétrole et du gaz du Nord, parce qu'il faudra régler la question de la sécurité énergétique aux États-Unis et au Canada. Nous devrons parler de la mer de Beaufort, de la vallée du MacKenzie et des projets de Foothills Pipeline. Nous ne savons pas exactement quelle sera la voie choisie, mais nous savons que l'industrie devra prendre ses décisions et qu'elles auront des répercussions dans le Nord. ... Nous devons veiller à protéger ces ressources dans le Nord. Nous sommes en train de nous y préparer. Comme je l'ai déjà mentionné, nous avons environ 128 employés dans les trois provinces des Prairies. Nous avons demandé à nos bureaux régionaux d'envoyer du personnel dans le Nord à cause de l'augmentation de la demande. – Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et des sciences de l'environnement, MPO, *Délibérations du Comité*, 16 octobre 2001.

En mai 2001, le ministre du Développement durable du Nunavut a témoigné devant le Comité et souligné que les politiques fédérales étaient loin d'aider le Territoire à atteindre ses objectifs sur le plan des pêches. Il a affirmé que : le Nunavut n'obtenait pas sa part équitable de la pêche adjacente du poisson de fond; le MPO a décidé que le Nunavut n'était pas admissible au Programme de transfert des allocations dans le cadre de la Stratégie sur les pêches autochtones[31]

---

(31) Pour assurer la stabilité de la gestion des pêches, le MPO a lancé la Stratégie sur les pêches autochtones (SPA) en 1992. Dans le cadre de cette Stratégie, les ententes sur les pêches contiennent un engagement à accorder des permis de pêche commerciale et d'autres possibilités de développement économique. Un des volets de la SPA est le Programme de transfert des allocations, qui prévoit la cession volontaire de permis commerciaux et la délivrance de permis aux groupes autochtones admissibles.

(même si l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut précise que l'accord n'affecte aucunement l'aptitude des Inuits à participer aux programmes gouvernementaux destinés aux Inuits ou aux peuples autochtones); et le Territoire n'avait bénéficié ni du programme des ports pour petits bateaux du MPO, ni des programmes administrés par le ministère du Développement des ressources humaines qui appuient le renforcement des capacités et l'acquisition de nouvelles aptitudes chez les pêcheurs de l'Atlantique. Selon le Ministre : il se peut que les pêcheurs du Nunavut soient le seul groupe du secteur de la pêche marine au Canada ayant été « entièrement exclu » des dépenses publiques dont ont bénéficié les autres régions de l'Atlantique; il fallait investir dans l'infrastructure en vue de jeter les bases de l'économie nordique et de permettre au Nord de rattraper le reste du Canada; et les trois territoires du Nord étaient les seuls au Canada à ne pas avoir d'entente de développement économique (EDE) avec le gouvernement fédéral[(32)].

À l'échelon communautaire, les membres du Comité ont pris connaissance de projets relativement petits qui pourraient favoriser le développement dans le Nord.

En juin 2001, un groupe restreint de membres du Comité se sont rendus à Nunavik (le Nord québécois) et ont visité la première échelle à poissons (ou passe migratoire) dans l'Arctique. On nous a expliqué un phénomène appelé « soulèvement postglaciaire »[(33)], qui crée parfois des barrières ou des obstacles physiques (p. ex., des chutes d'eau ou une réduction de l'écoulement de l'eau) qui nuisent à la migration des poissons anadromes qui durant l'été migrent vers la mer et y passent l'hiver, pour ensuite revenir dans les eaux douces au printemps pour s'y reproduire[(34)]. En 1999, sur la rivière Nepihjee, près de la ville de Kuujjuaq, on a bâti une passe migratoire comportant une série de petites chutes qui permettent aux poissons de remonter le cours d'eau. À l'aide d'explosifs, on a taillé un passage pour contourner deux chutes d'eau auparavant

---

(32) En guise de suivi à une séance d'information tenue à Iqaluit (le 26 juillet 2000) avec l'honorable Peter Kilabuk, (ancien) ministre du Développement durable, on a organisé une audience télévisée (le 8 mai 2001) avec des représentants territoriaux et l'honorable Olayuk Akesuk, (nouveau) ministre du Développement durable.

(33) Durant la dernière époque glaciaire, les glaciers dominaient l'Amérique du Nord et l'écorce et le manteau terrestres en-dessous des glaces subissaient des compressions et des bombements intenses. Les glaces sont disparues et les sols reprennent leur forme (décompressent) à la suite du dégagement de cette charge immense, dans un processus appelé « soulèvement postglaciaire ».

insurmontables – l'une de neuf pieds, l'autre de six pieds – qui s'écoulent dans la baie d'Ungava. Avant les travaux sur le site, des études avaient révélé que le touladi (un important poisson comestible dans cette région) était impropre à la consommation humaine à cause de la contamination au mercure – un problème, nous a-t-on dit, qui n'avait jamais été associé à l'omble chevalier anadrome dans la région. Il convient également de souligner que l'omble chevalier anadrome[35] retourne habituellement à son cours d'eau natal chaque année, mais remonte parfois un cours d'eau différent[36]. À cet égard, le comportement de ce poisson est différent de celui du saumon de l'Atlantique – son cousin salmonidé. De plus, l'omble chevalier grandit plus lentement; il faut attendre quelques années avant que le poisson soit suffisamment mûr pour frayer ou suffisamment gros pour être pris, si bien que les retombées pour une écloserie ne se manifesteront pas avant un certain délai (le poisson atteint sa maturité sexuelle à l'âge de sept ou huit ans).

L'objectif du projet de passage migratoire était d'établir l'omble chevalier dans une zone où il n'y avait pas de stocks résidents et, ainsi, d'augmenter les aliments traditionnels à la disposition de la population croissante de Kuujjuaq. Pour stimuler cette augmentation des stocks, on élève aussi des poissons juvéniles dans une écloserie installée dans l'ancienne usine de traitement des eaux de la collectivité. Les oeufs proviennent de Finger Lakes (une région se trouvant à environ 85 milles de Kuujjuaq), près du village de Tasiujaq, avec l'autorisation de cette collectivité et à la condition que les oeufs ou le frai ne seront pas envoyés ailleurs[37]. Les poissons

---

(suite)

(34) Les poissons « anadromes » passent la première partie de leur vie dans les eaux douces, puis migrent vers la mer avant de revenir aux eaux douces pour y frayer.

(35) Il y a deux types d'omble chevalier : anadrome et confiné aux eaux intérieures (appelé « nutillik », en inuktitut). L'omble anadrome passe les premières années de sa vie dans les eaux douces, migre vers la mer pour se nourrir en été (une fois qu'il a atteint une certaine taille), puis retourne aux eaux douces durant l'hiver. L'omble anadrome est important pour les pêches commerciales et récréatives parce que sa croissance est plus importante et plus rapide que le poisson confiné aux eaux intérieures. Dans l'ouest de l'Arctique, on estime que le poisson migre à un âge moins élevé.

(36) Dans un tel cas, le poisson se reproduit dans un autre stock, si bien que les stocks dans une rivière ou un lac peuvent changer avec le temps. Cette évolution des stocks peut être bonne, car elle contribue à répandre les caractéristiques désirables (p. ex., une croissance plus rapide, une plus grande vigueur) de certains stocks à d'autres. La tendance qu'ont certains poissons à migrer vers des cours d'eau différents favorise l'établissement de populations dans de nouvelles zones.

(37) Pour des raisons économiques évidentes, la plupart des collectivités de l'Arctique ne veulent pas que l'omble chevalier soit transféré et introduit dans les écosystèmes du sud.

femelles ne sont pas sélectionnées en fonction d'une caractéristique ou d'un trait particulier, et les gestionnaires du projet espèrent que, avec le temps, la production d'œufs sera autosuffisante.

Des témoins ont affirmé que : l'omble chevalier (et d'autres espèces, telles que l'omble de fontaine et le corégone) avait commencé à utiliser le passage migratoire quelques heures seulement après sa construction; la rivière Nephijee pourrait probablement accueillir une remontée très importante d'ombles chevaliers, étant donné la grande surface de ses lacs; et, une fois les besoins de subsistance satisfaits, la remontée pourrait un jour permettre une pêche récréative ou commerciale. Pour les gens de Kuujjuaq, on a évoqué d'autres avantages : une exposition réduite à l'empoisonnement par le mercure; et la possibilité de mettre en pratique les techniques de récolte traditionnelles. On nous a signalé que : d'autres lacs et rivières pourraient, de la même façon, être reliés à nouveau à la mer; et, grâce à des écloseries élargies, on pourrait également accroître les populations de poisson. On estimait aussi qu'il serait possible d'augmenter les stocks de saumons de l'Atlantique, car on pourrait augmenter de moitié de l'habitat potentiel de fraie et d'élevage du saumon, en construisant un autre passage migratoire (au dessus des chutes Limestone). Bref, il existe des possibilités d'améliorer les stocks de poissons anadromes de manière à combler les besoins de subsistance de la population croissante de Nunavik. D'autres collectivités du Nunavik se disaient intéressées à entreprendre des projets similaires.

E. La recherche scientifique dans le Nord

> *Les Canadiens ont appris au cours des dernières années le prix à payer pour des mesures non fondées en science et pour la surpêche. Nous ne voulons pas répéter ces erreurs dans la gestion de nos stocks adjacents étant donné que leur importance est encore largement inconnue. ... Les Canadiens s'attendent à ce que nous récoltions notre ressource d'une manière durable. – L'honorable Olayuk Akesuk, ministre du Développement durable, gouvernement du Nunavut, Délibérations du Comité, 8 mai 2001*

> *Travailler dans l'Arctique présente de nombreux défis pour nos chercheurs. Souvent, il est difficile et onéreux d'accéder aux sites d'étude du fait de leur éloignement et de l'absence d'infrastructures, telles que routes et aéroports. Nos agents doivent rester sur place, loin de leurs familles, pendant de longues périodes, et leurs conditions de travail laissent souvent à désirer. Le travail est dur, long et, dans certains cas, à la fois dangereux et stressant, mais nous avons une équipe de professionnels pleins d'enthousiasme et désireux de relever*

ce défi.– John Cooley, directeur régional du Secteur des sciences, MPO, Délibérations du Comité, le 30 octobre 2001

L'Arctique a un environnement fragile, à faible productivité, mais qui soutient néanmoins diverses espèces dulcicoles et marines. Le MPO fait face à plusieurs difficultés dans la région sur les plans de la science et de la recherche, notamment en ce qui touche les coûts des programmes. Le travail dans l'Arctique est très coûteux; on nous a indiqué que les coûts de la dotation en personnel sont deux fois plus élevés que dans le sud.

En juillet 2000, un certain nombre de préoccupations au sujet de la situation de la recherche au Canada ont été portées à notre attention. En septembre de la même année, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG) et le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) ont conjointement mis sur pied un Groupe de travail sur la recherche nordique. Le Groupe de travail a constaté que la recherche canadienne était en crise et a averti que, si aucune mesure n'était prise, le Canada ne pourrait répondre à ses obligations internationales en matière de sciences et de recherche ou contribuer à des questions d'importance mondiale; il ne pourrait non plus satisfaire à ses obligations nationales fondamentales de surveiller, de gérer et de protéger l'environnement du Nord, ni faire face aux nouveaux enjeux sociaux[38].

En octobre 2001, on nous a signalé que le programme des sciences de l'Arctique du MPO tentait d'obtenir un brise-glace dont la Garde côtière canadienne n'a plus besoin[39]. De nombreuses raisons justifient l'acquisition d'un navire réservé aux activités de recherche scientifique dans l'Arctique : la demande accrue de travaux scientifiques sur l'Arctique au Canada et parmi les autres nations polaires; l'information dont le Canada pourrait tirer parti dans ses efforts de conservation; l'énorme demande internationale de plateformes de recherches permettant de travailler en toute sécurité dans l'Arctique; et les nombreux partenaires (p. ex., les

---

(38) *De l'état de crise à la relance : Rétablir le rôle du Canada dans la recherche nordique*, Rapport final présenté au CRSNG (Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada) et au CRSH (Conseil de recherches en sciences humaines du Canada), septembre 2000, http://www.sshrc.ca/francais/nouveautes/communiques/crise.pdf.

(39) Jusqu'à présent, on a eu recours à des brise-glace de la Garde côtière canadienne pour réaliser des projets scientifiques.

organismes nordiques, les universités et les autres gouvernements) qui sont prêts à s'associer à une telle initiative.

L'effort de recherche dans le Nord canadien est multiple. Par exemple, un des objectifs principaux de la recherche au MPO est l'élaboration et la mise en application de nouvelles méthodes d'évaluation des stocks misant sur les profils d'ADN pour distinguer les populations animales, ainsi que l'utilisation de marqueurs permettant de suivre à l'aide de satellites les déplacements des animaux marins, tels que les baleines. La plupart de ces activités découlent directement des besoins des conseils de cogestion. Une partie importante de la recherche est financée directement par ces conseils et la recherche n'est plus réalisée exclusivement par des chercheurs du sud du pays; l'apport des Autochtones, fondé sur leurs connaissances et leur expérience, est un élément fondamental du processus de la recherche.

Plusieurs habitants du Nord ont parlé des avantages de connaissances écologiques traditionnelles (CET). Selon eux, les TEC : ont amélioré notre compréhension de diverses espèces; se sont avérées utiles pour orienter la recherche scientifique moderne; et ont donné lieu à une meilleure observation des plans de gestion. Il s'agit d'avantages importants et appréciés dans de nombreuses régions du Nord. Prenons comme exemple la récolte de bélugas au Nunavik – où la chasse est réglementée au moyen d'une combinaison de saisons supervisées, de clôtures et de contingents par village. Il est vital que les chasseurs observent la réglementation; des trois stocks visés par la chasse, un stock (celui de la baie d'Ungava) est classé « en voie de disparition » depuis 1988 et une deuxième population (le stock de l'est de la baie d'Hudson) est « menacée ». Dans la mer de Beaufort – où les bélugas ne sont pas menacés – le MPO, avec l'appui d'organisations autochtones (p. ex., le Comité mixte de gestion de la pêche des Inuvialuit), effectue des recherches et des consultations en vue de créer une aire protégée marine (APM), dans le cadre du plan de gestion. Partout dans le Nord, on a rappelé aux membres du Comité que la *Loi sur les océans (1997)* était la première loi fédérale qui confie à un ministère ou organisme fédéral la responsabilité d'examiner et d'utiliser les CET[40].

---

(40) Le principe 22 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement reconnaît que les peuples autochtones et leurs collectivités « ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles » et propose que « les États devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout

Au Nunavut, le Conseil de gestion de la faune a deux programmes de financement de la recherche : le fonds de recherche sur la faune du Nunavut[41], qui appuie les projets de recherche sur la faune menés par des organismes gouvernementaux; et un programme de financement destiné aux organisations non gouvernementales, telles que les associations de chasseurs et de trappeurs. Le Conseil a présenté aux membres du Comité un exposé sur son étude de la récolte au Nunavut, pour laquelle on recueille des données depuis 1996. Des observateurs sur le terrain recueillent de l'information mensuelle sur la faune récoltée par les Inuits à l'échelle du Territoire; la base de données ainsi créée permettra d'établir le niveau des besoins fondamentaux des Inuits et servira d'outil dans la prise de décisions. Une autre étude (quinquennale) parrainée par le Conseil de gestion – l'étude des connaissances des Inuits liées à la baleine boréale – publiée quelques semaines avant notre visite, consigne les connaissances, les observations et l'expérience historique des chasseurs inuits. Au sujet de la baleine boréale, on nous a signalé que : la population augmente après avoir été décimée par la pêche commerciale au siècle dernier; et il faut maintenir une chasse restreinte pour assurer que les connaissances et les habiletés des Inuits liées à la chasse à la baleine boréale soient communiquées aux générations futures.

À Inuvik, qui se trouve à l'intérieur de la région des Inuvialuit, divers projets parrainés par le Conseil mixte de gestion de la pêche (CMGP) nous ont également impressionnés. Il s'agit notamment d'une étude sur la reproduction des bélugas de la mer de Beaufort, d'une étude sur la situation et les déplacements des phoques annelés, et de programmes qui observent l'omble chevalier et le corégone de la rivière Mackenzie. On nous a fait part d'une étude sur la récolte – des observateurs sur le terrain recueillent des données et de l'information auprès de chasseurs et de pêcheurs dans six collectivités inuvialuit – qui est importante dans la mesure où : elle contribue à déterminer les besoins des Inuvialuit sur le plan de la pêche et de la chasse; elle permet de prendre des décisions éclairées en vue de protéger et de préserver la faune pour les

---

(suite)

l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable ».

(41) Voici quelques exemples de projets entrepris par le MPO et financés au moyen du fonds de recherche : l'échantillonnage et l'identification des stocks de baleines; l'évaluation de la situation des phoques annelés à l'ouest de la baie d'Hudson; le marquage des morses; les relevés des populations de narvals et de bélugas; et l'étude de l'omble chevalier dans la baie Cumberland.

générations futures; et elle fournit de l'information permettant de justifier les indemnisations pour la perte de récoltes et de revenus à la suite de projets de développement.

Dans la région des Gwich'in, le Conseil des ressources renouvelables appuie aussi la recherche au moyen de son fonds des études sur la faune. Entre autres, nous avons appris que : l'accord sur les revendications territoriales prévoyait une étude sur les récoltes quinquennale en vue de déterminer les besoins annuels minimaux en matière d'alimentation des ménages gwich'in; le potentiel économique de camps de pêche récréative sur les lacs intérieurs (pour la truite et le grand brochet) était intéressant; chaque projet de recherche et plan de gestion tient compte des connaissances écologiques traditionnelles; et un projet sur les connaissances traditionnelles des Gwich'in a abouti à la publication d'un livre (*Gwich'in Words About the Land*). Au moment de notre visite, on achevait la rédaction d'un deuxième livre.

Dans l'ouest de l'Arctique, le développement industriel du bassin de la rivière Mackenzie suscitait de nombreuses discussions. La rivière Mackenzie est le douzième plus important bassin versant au monde et s'étend jusqu'aux provinces plus populeuses de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, s'écoulant vers le Nord dans la mer de Beaufort, dans l'ouest de l'Arctique. Dans ce cours d'eau commun, d'importantes espèces de poisson : migrent vers les réseaux riverains pour s'y reproduire; sont vulnérables à la surpêche tout le long de leur passage migratoire; et font l'objet d'une gestion coopérative des bénéficiaires des revendications territoriales dans la région. Au sujet de la rivière Mackenzie, on a fait valoir les points suivants : les effets cumulatifs du développement en amont (au sud) se manifestent en aval, où habitent des populations moins nombreuses, dont une partie importante est autochtone; les activités et projets de développement à grande échelle (p. ex., ceux liés à l'exploitation des réserves d'hydrocarbures, des gisements minéraux et du potentiel hydroélectrique) auront probablement une incidence sur la ressource halieutique; la conservation repose sur la concertation des divers intérêts; et le Conseil d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie réalise les analyses et évaluations environnementales dans la région.

Pour ce qui est de la création de nouvelles pêches commerciales, les eaux marines au large de l'île de Baffin semblent avoir le meilleur potentiel, mais on a signalé aux membres du Comité que : on dispose de peu d'information scientifique sur les espèces telles que le crabe des neiges, l'oursin vert, la mye, le flétan noir, la crevette et les plantes marines; et il y a peu d'activités expérimentales et exploratoires dans cette vaste région, même si le Nunavut et le

ministre fédéral des Pêches ont signé un PE sur le développement des pêches émergentes en août 2000[42]. Dans l'ouest de l'Arctique, on nous a indiqué que l'exploitation commerciale du hareng est envisagée, mais que les gens hésitent en raison du manque de données sur l'abondance des stocks et parce que le hareng est une source d'alimentation pour les bélugas.

Une autre question souvent évoquée par nos interlocuteurs du Nord est la gestion de l'omble chevalier – un élément vital du régime de subsistance des Autochtones et une espèce faisant l'objet d'une pêche commerciale et récréative restreinte. Dans certaines régions, seul le caribou contribue davantage au régime autochtone que l'omble chevalier. Dans l'ensemble, les particuliers et les groupes ont signalé que les besoins de subsistance d'une population croissante et les exigences des pêches commerciale et récréative exerceraient une pression accrue sur l'omble chevalier, un poisson vulnérable à la surpêche en raison de la lenteur de sa croissance. Au Nunavik, il se peut que les stocks d'ombles chevaliers soient en difficulté, mais il y a eu très peu de recherches jusqu'à présent. Certains ont demandé de nouvelles études en vue d'examiner la possibilité d'accroître les stocks grâce au rétablissement des cours d'eau ou à l'élevage dans des écloseries.

En somme, les participants à nos discussions : ont souligné l'importance de disposer d'une information fiable pour assurer la conservation et éviter le risque d'une surpêche; ont demandé vivement la réalisation de nouvelles études scientifiques sur les espèces nordiques (p. ex., pour déterminer la distribution, l'abondance et la structure par âge des stocks de poissons et mammifères marins nordiques); ont fait valoir que l'information scientifique sur les stocks de poissons et de mammifères marins est souvent limitée, sinon inexistante; ont avancé que la recherche est d'autant plus importante en raison de la productivité biologique relativement faible des écosystèmes nordiques; et ont affirmé que de nouvelles recherches seront nécessaires si l'on veut minimiser les impacts du développement et assurer le développement durable des pêches.

---

(42) En août 2000, le ministre fédéral des Pêches et des Océans et le ministre du Développement durable du Nunavut ont signé un protocole d'entente (PE) visant à renforcer la coopération sur le développement des pêches émergentes au Nunavut. Les deux gouvernements s'efforceront : de coopérer en vue de maximiser les possibilités de commercialisation; de favoriser le développement régional; d'encourager la coopération entre les secteurs public et privé; et d'assurer l'utilisation la plus durable et la plus économiquement viable des ressources halieutiques sous-exploitées pour le Nunavut. Le MPO s'est aussi engagé à fournir un appui scientifique et développer une capacité scientifique, tandis que le gouvernement du Nunavut contribuera à la collecte de données, ainsi qu'à l'évaluation et à l'analyse des résultats.

F. Stocks de flétans noirs contigus au Nunavut

> *J'aimerais répondre en partie à la question que le sénateur nous a posée sur les alliés. Je ne nommerai aucune province. Nous n'avons pas d'alliés. De fait, c'est le contraire, pour des raisons évidentes. – Peter Ittinuar, sous-ministre adjoint, ministère du Développement durable, gouvernement du Nunavut, Délibérations du Comité, 8 mai 2001*

> *L'un des secteurs où il existe réellement un potentiel de croissance est celui des pêches. Je n'avais pas vraiment réalisé cela, même si ... j'avais déjà acquis une certaine expérience des Affaires du Nord il y a très longtemps. – Arthur Kroeger, président du Groupe indépendant sur les critères d'accès, Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique, Délibérations du Comité, 6 novembre 2001*

> *Notre territoire n'existe que depuis deux ans. Les décisions qui ont été prises dans le passé n'étaient peut-être pas toujours au mieux de nos intérêts. Nous sommes arrivés avec un certain retard. Avec l'effondrement de la pêche à la morue du Nord, il y a beaucoup d'activité dans le Nord. Et cette activité a commencé avant que nous ayons eu la chance d'y participer et les décisions ont souvent été prises sans notre implication et sans qu'on en soit informés. – Carey Bonnell, directeur, Pêches, ministère du Développement durable, gouvernement du Nunavut, Délibérations du Comité, 8 mai 2001*

Une question d'importance majeure au Nunavut est la portion beaucoup trop limitée du quota global pour le flétan noir (aussi appelé flétan du Groenland) qui est attribuée à ce territoire dans la pêche pratiquée dans le détroit de Davis, en comparaison avec la quantité de poisson allouée par le MPO aux pêcheurs du sud[(43)]. La pêche du flétan noir chez les Inuits est relativement récente, la pêche commerciale ayant débuté en 1986.

La discussion portait principalement sur le principe de la « contiguïté », une politique d'allocation des ressources halieutiques qui, au Canada, signifie généralement que les pêcheurs qui résident près de la ressource devraient avoir un accès prioritaire à celle-ci[(44)]. La contiguïté

---

(43) Il y avait d'autres enjeux connexes : l'accès réciproque aux ressources halieutiques des eaux du sud; et les préoccupations liées à la « pêche fantôme » par les filets maillants perdus ou abandonnés de la flotte du sud. Alors que la région du Centre et de l'Arctique du MPO dirige de Winnipeg les programmes visant à conserver et à gérer les ressources halieutiques, les eaux marines contiguës au Nunavut sont gérées de St. John's, en tant qu'élément de la région de Terre-Neuve.

(44) Par exemple, dans les versions antérieures du Plan de gestion du poisson de fond de l'Atlantique, on affirme que l'allocation des ressources halieutiques est fondée sur l'équité et qu'elle tient compte de la contiguïté à la ressource, de la dépendance relative des collectivités côtières, des diverses flottes qui exploitent une ressource donnée, de l'efficience économique et de la mobilité des flottes. Une politique

est une notion très politique, comme le montre le tollé soulevé à Terre-Neuve-et-Labrador par l'allocation de 1 500 tonnes de crevettes à des entreprises de pêche de l'île-du-Prince-Édouard à l'été 2000. À l'époque, Terre-Neuve-et-Labrador avait évoqué la « politique de la contiguïté » du gouvernement fédéral qui prévoit que les pêcheurs vivant dans une région contiguë à un territoire de pêche donné devraient pouvoir capturer le poisson qui s'y trouve, ou à tout le moins avoir la priorité pour cette pêche.

Aux fins de la gestion des pêches, l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) divise en plusieurs sous-zones la partie de l'océan Atlantique immédiatement au large de la côte est du Canada. La sous-zone 0, située dans le détroit de Davis, au large de l'île Baffin, est administrée par le Canada (la sous-zone 1, le long de la côte ouest du Groenland, est administrée par ce pays). L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut divise à son tour la sous-zone 0 en deux parties. La première partie, la région du Nunavut, comprend la zone de 12 milles marins contiguë à la côte du Nunavut (à l'est des îles Baffin et Ellesmere). Le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut est le principal responsable de ce territoire. L'autre partie, la zone 1, est la région à l'intérieur de la limite canadienne des 200 milles (la sous-zone 0) moins la région du Nunavut de 12 milles[45]. Dans la zone 1, c'est le ministre des Pêches et des Océans qui gère les pêches. Cependant, il doit considérer l'avis du CGRFN dans les décisions qui influent sur les droits et les possibilités de pêche des Inuits dans les zones marines du Nunavut[46]. L'Accord sur les revendications territoriales de 1993 entre les Inuits du Nunavut et le gouvernement du Canada précise que les dispositions de l'Accord l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute loi fédérale. Or, l'Accord reconnaît le principe de la contiguïté à l'article 15.3.7 :

(suite)

n'est pas une loi; de par sa nature, elle constitue une ligne directrice qui témoigne d'une intention générale seulement.

(45) La zone II englobe les eaux de la baie James, de la baie d'Hudson et du détroit d'Hudson, qui ne font pas partie de la sous-zone 0 de la pêche au flétan noir.

(46) Selon l'article 15.3.4, « Le Gouvernement sollicite l'avis du CGRFN à l'égard de toute décision concernant la gestion des ressources fauniques dans les zones I et II et qui aurait une incidence sur la substance et la valeur des droits de récolte et des occasions de récolte des Inuits dans les zones marines de la région du Nunavut » et « Le CGRFN fournit au Gouvernement des renseignements pertinents afin

> Le gouvernement reconnaît l'importance du principe de la contiguïté aux ressources marines des collectivités de la région du Nunavut et du principe de la dépendance économique des collectivités à l'égard de ces ressources; il accorde une attention spéciale à ces facteurs lorsqu'il attribue les permis de pêche commerciale dans les zones I et II. On entend par contiguïté le fait qu'une collectivité est contiguë à la zone en question ou qu'elle se trouve à une distance géographique raisonnable de celle-ci. Ces principes sont appliqués d'une manière propre à favoriser une répartition équitable des permis entre les résidants de la région du Nunavut et les autres résidants du Canada, ainsi que d'une manière compatible avec les obligations intergouvernementales du gouvernement du Canada[47].

En avril 1997, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé une augmentation du total autorisé des captures (TAC) pour le flétan noir de 1 100 tonnes[48]. De cette quantité, les Inuits du Nunavut ont reçu 100 tonnes, ce qui réduisait leur part du TAC de 27 p. 100 à 24 p. 100, alors que celle des pêcheurs du Labrador et du Nord du Québec passait de 27 p. 100 à 32 p. 100[49]. La décision du Ministre a par la suite été portée devant la Cour fédérale du Canada (*Nunavut Tunngavik Inc.* c. *Canada (ministre des Pêches et des Océans)*)[50]. La Cour a statué que les faits entendus permettaient de conclure de manière raisonnable que le Ministre n'avait pas accordé une attention spéciale aux principes de la contiguïté et de la dépendance économique des Inuits du Nunavut. Par conséquent, la Cour a renvoyé l'affaire au Ministre pour qu'il la reconsidère. Le même jour, le Ministre a porté la cause en appel devant de la Cour d'appel fédérale. Après

---

(suite)

de l'assister dans la gestion des ressources fauniques au-delà des zones marines de la région du Nunavut ».

(47) *Accord entre les Inuits de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, Partie 3 : Gestion et récolte des ressources fauniques au-delà des zones marines de la région du Nunavut.*

(48) Sans solliciter l'accord de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO).

(49) Avant cette décision, les Inuits du Nunavut avaient informé le ministre qu'ils jugeaient que leur part antérieur constituait un minimum. Le Ministre a ignoré les conseils de ses cadres supérieurs en fixant la nouvelle allocation.

(50) Cette requête en révision était fondée sur les arguments suivants : la décision du Ministre empiétait sur la responsabilité exclusive du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) d'établir les niveaux du TAC dans la région du Nunavut (article 5.6.16 de l'Accord sur les revendications territoriales); le Ministre n'a pas tenu compte de l'avis du CGRFN, bien qu'il soit tenu de le faire en vertu de l'Accord (articles 15.3.4 et 15.4.1); et le Ministre n'a pas accordé de considération spéciale au principe de la contiguïté et à d'autres principes pertinents établis dans l'Accord (article 15.3.7). Nunavut Tunngavik Incorporated est l'organisme légal chargé de s'assurer que l'Accord sur les revendications territoriales de 1993 est mis en oeuvre conformément à ses dispositions.

avoir réexaminé le dossier, le Ministre a accordé les mêmes allocations pour 1997 que celles qu'il avait accordées pour la saison de pêche 1996. En septembre 1997, Nunavut Tunngavik Inc. a présenté une autre requête en révision à la Cour fédérale, contestant la reprise des allocations par le Ministre. Cette fois, la Cour a statué que le Ministre avait tenu compte des considérations spéciales prévues dans l'Accord définif du Nunavut et que l'allocation de flétan noir n'était pas inéquitable. En juin 1998, le Ministre a reconduit les allocations de 1997 pour la période 1998-2002, mais a accordé au Nunavut 50 p. 100 de toute augmentation future du TAC (supérieure au niveau fixé pour 1998). Nunavut Tunngavik Incorporated a fait appel de cette décision devant la Cour fédérale de 1999 (requête en révision) et en 2000 (appel de la décision de 1999). En 2001, la Cour suprême a rejeté une demande d'autorisation d'appeler de la décision de la Cour d'appel fédérale.

En ce qui concerne la pêche à la crevette dans le Nord, on nous a signalé que la participation du Nunavut se limitait à environ 14 p. 100 de cette pêche.

Dans le cadre de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique présentement en cours, le MPO prévoit présenter une nouvelle politique-cadre qui définira les objectifs et les principes qui guideront la gestion des pêches sur la côte Atlantique à long terme. Pour ce qui est des principes régissant l'accès aux pêches et des critères de l'allocation des stocks de poissons, le ministre fédéral des Pêches a créé un Groupe indépendant sur les critères d'accès (GICA). En février 2001, le ministre des Pêches a publié un document de travail destiné à servir de point de départ aux consultations publiques liées à la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique. Entre autres, le document de travail affirme que : avec le temps, le MPO cherche à se retirer du processus décisionnel concernant les allocations commerciales, en raison des critiques dénonçant le caractère « politique » de ce processus; une des conditions rattachées à ce retrait est la mise en place de règles appropriées et de la documentation des parts détenues par des particuliers et des flottes; il faudrait reconnaître les arrangements de partage actuels; et « avec certaines exceptions », les parts des flottes pourraient être « fixées » et établies à plus long terme. Sur les points qui précèdent, la position du Nunavut est très claire :

> Nous avons établi assez clairement ici aujourd'hui que le principe des ressources adjacentes ne s'applique pas au Nunavut pas plus qu'on en tient compte. Nous reconnaissons le principe tel qu'il est décrit. Cela signifie considération prioritaire et non pas exclusivité. Cela veut dire

> que la plus grande partie de la ressource va à l'utilisateur adjacent. Au Nunavut, actuellement dans notre division méridionale 0B, nous avons une part de 27 p. 100 de notre ressource adjacente. ... Nous avons participé activement à toutes les étapes. L'équipe d'examen de la politique vient tout juste de terminer ses consultations à Iqaluit, au Nunavut, il y a quelques semaines. En fait, l'une des grandes difficultés que nous avons avec le document, c'est que les auteurs songent à reconnaître les ententes de partage actuelles pour en faire des ententes à long terme. – Carey Bonnell, directeur, Pêches, ministère du Développement durable, gouvernement du Nunavut, *Délibérations du Comité*, 8 mai 2001.

CONCLUSION

À titre d'organisation qui facilite la recherche dans de multiples disciplines, coordonne la recherche publique et privée, et encourage la mise en commun de l'information, le Lake Winnipeg Research Consortium est un modèle que l'on pourrait reprendre ailleurs au Canada.

Dans le Nord canadien, il y a d'importants défis à relever : le taux de chômage élevé, le changement social accéléré, ainsi qu'une population jeune et en croissance rapide qui dépend des ressources renouvelables. Bien que l'exploration pétrolière, l'extraction minière et le tourisme soient des secteurs prometteurs dans certaines régions, il faudra des infrastructures appropriées (transport, réseaux d'égouts et aqueducs) pour tirer parti de telles possibilités. Des fonctionnaires du gouvernement du Nunavut nous ont signalé que, en l'absence d'accords de développement économique avec le gouvernement fédéral, les trois territoires du Canada ne seraient pas en mesure d'accomplir du progrès sur ce plan. Toutefois, le développement doit aller de l'avant sans compromettre l'environnement. Il faut que les initiatives gouvernementales soient stratégiques, mettant à contribution les habitants du Nord et leurs organisations à chacune des étapes.

La région comporte de très nombreux lacs et rivières, ainsi qu'une longue côte maritime. Toutefois, les stocks de poissons sont moins abondants qu'on aurait imaginé, car les eaux nordiques ne sont pas aussi productives que les eaux du sud. De plus, on s'attend à ce que le développement industriel exerce une pression accrue sur la faune, notamment le poisson et son habitat. Les Autochtones souhaitent ardemment maintenir leur mode de vie traditionnel. À cet égard, le MPO a des responsabilités importantes sur le plan du développement durable.

La passion profonde des témoins qui nous ont parlé de la pêche nous a impressionnés. De nombreuses collectivités nordiques se tournent vers les pêches dans l'espoir d'obtenir les retombées économiques dont elles ont grandement besoin. Toutefois, il y a comparativement peu d'information scientifique sur les écosystèmes et les stocks de poissons du Nord. Un investissement accru dans la recherche – évaluations des stocks, études scientifiques connexes et surveillance continue – est essentiel à l'établissement de niveaux de récolte inoffensifs, à la préservation des habitats du poisson et à la durabilité des pêches émergentes. Il faut aussi des approches axées sur les écosystèmes, multidisciplinaires et prudentes, et il faut tirer parti des connaissances écologiques traditionnelles – le savoir précieux que les Autochtones ont acquis au fil des siècles en vivant en étroite harmonie avec la terre et la mer.

La recherche scientifique revêt aussi une importance critique, compte tenu des engagements internationaux du Canada liés à la protection des écosystèmes de l'Arctique. Responsable de la gérance environnementale d'un quart de la région circumpolaire de la planète, le Canada se doit de conserver les ressources renouvelables, de protéger l'environnement arctique et d'aider à trouver des solutions à la pollution transfrontalière et à la modification de l'environnement à l'échelle mondiale. Le problème des contaminants dans l'Arctique est très sérieux aux yeux des Canadiens du Nord; il entraîne des préoccupations au sujet de la salubrité des aliments traditionnels qui constituent une part importante de leur régime. Le réchauffement planétaire est un autre problème qui menace de mettre fin à un mode de vie. Évidemment, ces deux problèmes relèvent de l'arène internationale. Un seul ministère ou un seul pays ne saurait les régler; il faudra une intervention internationale concertée et soutenue, ainsi qu'une collaboration à l'échelle mondiale.

L'acquisition d'un brise-glace réservé aux activités de recherche contribuera grandement aux efforts du Canada sur le plan de la conservation. Il semble y avoir une demande énorme pour des plateformes de recherche permettant de travailler dans l'Arctique en toute sécurité, et les partenaires potentiels des secteurs public et privé sont nombreux.

À la suite du règlement des revendications territoriales dans le Nord, les Autochtones assument maintenant des responsabilités de cogestion se rapportant à une zone plus grande que les quatre provinces de l'Atlantique. D'après les témoignages que nous avons entendus, la cogestion porte fruit pour ce qui est du partage de la prise de décisions et de l'adaptation aux valeurs, aux priorités et aux besoins des collectivités autochtones. Chez les pêcheurs et les

agents gouvernementaux, le recours aux connaissances écologiques traditionnelles obtient un vaste appui. Toutefois, il y a eu des commentaires inquiétants au sujet du manque d'effectifs du MPO dans la région (p. ex., dans le secteur de la surveillance), qui fait en sorte que le Ministère a peine à s'acquitter de ses responsabilités à titre de partenaire de cogestion. Les obligations de la région du Centre et de l'Arctique du MPO sont probablement supérieures à la capacité actuelle du Ministère. Au sujet de son programme de l'habitat du poisson, le Ministère a récemment reconnu sa présence limitée dans la région, mais a aussi indiqué que la situation serait corrigée sous peu.

Quant à la part attribuée au Nunavut du TAC pour le flétan noir dans le détroit de Davis, la conclusion générale est incontournable : la faible allocation accordée au territoire est une application manifestement inconséquente du principe central de la contiguïté. Le gouvernement du Nunavut s'oppose fermement à l'idée de fixer de manière permanente ou de codifier les allocations de pêche et les mécanismes d'accès aux ressources présentement en vigueur, tel que proposé dans le document de travail du MPO lié à la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (*La gestion de pêches sur la côte Atlantique du Canada : Document de travail sur l'orientation et les principes stratégiques*); une telle démarche aurait pour effet de fixer les inéquités existantes.

RECOMMANDATIONS

1. **Le Comité recommande que l'Institut des eaux douces donne plus d'ampleur, dans le bassin du lac Winnipeg et dans le Nord, aux travaux qu'il entreprend pour appuyer le développement durable dans la région administrative du Centre et de l'Arctique du MPO, un territoire qui comprend 67 p. 100 de l'eau douce du Canada.**

2. **Le Comité recommande que le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que d'autres administrations appropriées, encouragent activement et appuient financièrement la création d'organisations, telles que le Lake Winnipeg Research Consortium, qui favorisent la recherche coopérative et les partenariats entre les secteurs public et privé.**

3. **Le Comité recommande, à titre de principe général, que la prise de décisions sur les pêches tienne pleinement compte des connaissances écologiques traditionnelles (CET), un complément indispensable aux connaissances scientifiques sur le Nord.**

4. **Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans augmente les fonds affectés aux évaluations pluriannuelles des stocks de poissons et des mammifères marins, et aux fonctions de recherche connexes, de manière à appuyer la cogestion des pêches dans le Nord.**

5. **Le Comité recommande que le gouvernement du Canada accorde au ministère des Pêches et des Océans les ressources financières requises pour acquérir un brise-glace qui serait réservé à des activités scientifiques au Nunavik, Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest.**

6. **Le Comité recommande que le MPO augmente le nombre d'études visant à déterminer les niveaux de contaminants dans les poissons et les mammifères marins de l'Arctique canadien. Le Ministère devrait poursuivre une collaboration plus étroite avec d'autres ministères fédéraux, tels que le ministère de la Santé, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le ministère de l'Environnement, ainsi qu'avec les collectivités autochtones, afin de surveiller et d'interpréter les résultats de ces études.**

7. **Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse une promotion plus vigoureuse de mesures internationales visant à lutter contre le changement climatique et la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance. Il faudrait élargir la participation des Autochtones aux forums internationaux. Il faudrait que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ait à rendre compte annuellement au Parlement des activités entreprises par le Canada en vue d'assurer que le monde comprend mieux les impacts du réchauffement planétaire et de la pollution atmosphérique transfrontalière sur les peuples autochtones et les écosystèmes arctiques.**

8. **Le Comité recommande que le gouvernement du Canada continue d'encourager la création de partenariats avec les autres pays circumpolaires, en vue de s'attaquer aux grands enjeux liés à l'Arctique. Les liens régionaux, comme ceux établis par la Conférence circumpolaire inuit et le Conseil de l'Arctique et ses groupes de travail, ne peuvent que renforcer les efforts visant à régler les questions communes.**

9. **Le Comité recommande que, durant l'élaboration d'une stratégie fédérale de développement durable dans le Nord, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien collabore très étroitement avec le ministère des Pêches et des Océans, dont le mandat englobe la protection de l'habitat du poisson et la sécurité de la navigation.**

10. **Le Comité recommande que les gouvernements encouragent et subventionnent les projets locaux d'aménagement des rivières dans le Nord, de façon à obtenir un « gain net » de la capacité productive de l'habitat du poisson. Les projets de construction de passages migratoires, tels que le projet de développement pour l'omble chevalier dans la rivière Nepihjee au Nunavik, méritent le soutien des gouvernements fédéral et provincial.**

11. **Le Comité recommande que le gouvernement du Canada mette en oeuvre le protocole d'entente qu'il a paraphé avec le gouvernement du Nunavut en août 2000, dans lequel le MPO a pris, entre autres, les engagements suivants : (a) appuyer les priorités du gouvernement du Nunavut dans les activités visant le financement par d'autres organismes du développement économique lié aux pêches; et (b) travailler au développement d'une capacité chez les Nunavummiut à l'égard de tous les aspects de la pêche, à terre et sur mer, par l'éducation, la formation et le perfectionnement.**

12. **Le Comité recommande que le ministre des Pêches et des Océans adopte une politique équitable et cohérente en ce qui a trait à l'accès du Nunavut aux ressources halieutiques contiguës à son territoire, notamment le flétan noir. Il faudrait que les**

quotas soient établis conformément à l'esprit de l'article 15.3.7 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, qui prévoit une considération spéciale aux principes de la contiguïté et de la dépendance économique des Autochtones à l'égard de la ressource.

ANNEXE I
TÉMOINS

Date	Noms
37e Législature – 1re Session	
Le 20 mars 2001	**Du Code de conduite canadien sur les pratiques de pêche responsable :** M. Rick Misner, président, (Ontario Commercial Fisheries Association); M. Patrick McGuinness (Conseil des pêches du Canada); M. Henry Copestake, Secrétariat du code.
Le 8 mai 2001	**Du Gouvernement du Nunavut :** L'honorable Olayuk Akesuk, Ministre du Développement durable.
	Du ministère du Développement durable, Governement du Nunavut : M. Peter Ittinuar, sous-ministre adjoint; Mme Jane Cooper, chef de cabinet du Ministre; M. Carey Bonnell, directeur, Pêches et chasse au phoque.
Le 2 octobre 2001	**Du Lake Winnipeg Research Consortium :** ***(PAR VIDÉOCONFÉRENCE)*** M. Allan H. Kristofferson, coordonnateur; M. Terry Miles, membre, Conseil d'administration (LWRC); M. Herb Lawler, membre, chef (LWRC).
Le 16 octobre 2001	**Du ministère des Pêches et des Océans :** M. Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement; M. Richard Nadeau, directeur, Opérations de l'habitat et sciences de l'environnement; M. Patrice LeBlanc, directeur, Programme de l'habitat, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement.
Le 23 octobre 2001	**De la Nayumivik Landholding Corporation :** M. Allen Gordon, président.
	De la Corporation Makivik : M. Geoff Klein, biologiste.

Le 30 octobre 2001	**Du ministère des Pêches et Océans Canada :** **D'Ottawa :** M. Martin Bergmann, directeur, Développement du programme des sciences de l'Arctique. ***(PARVIDÉOCONFÉRENCE)*** **De Burlington :** Dr John Cooley, directeur régional, Sciences. ***(PAR VIDÉOCONFÉRENCE)*** **De Calgary :** M. Garry Linsey, directeur, secteur des Prairies. ***(PAR VIDÉOCONFÉRENCE)*** **De Winnipeg :** Dr. Redmond Clarke, directeur régional, Gestion de l'habitat, des pêches et des océans; Dr Michael Papst, gestionnaire, Division de la recherche sur l'Arctique; M. Terry Shortt, gestionnaire, Division des sciences de l'environnement; M. Robert Fudge, coordonnateur, Programme des sciences.
Le 6 novembre 2001	**Du ministère des Pêches et des Océans du Canada :** M. Paul Sprout, sous-ministre adjoint délégué par intérim, Gestion des pêches; Mme Catrina Tapley, directrice, Cadre politique national et RPPA; Mme Michelle Doucet, directrice, Développement des programmes, Renouvellement des pêches; M. Arthur Kroeger, président, Groupe indépendant sur les critères d'accès; Mme Martha Jackman, membre du conseil, Groupe indépendant sur les critères d'accès.
Le 20 novembre 2001	**De l'Institut international du développement durable :** M. Arthur J. Hanson. **De 2WE Associates Consulting Ltd. :** M. Geoffrey L. Holland, consultant.

Date	Noms

37e législature – 1re session

Pièce 1 :	Code de conduite canadien sur les pratiques de pêches responsable, Ottawa (Ontario)
Pièce 11 :	The Lake Winnipeg Research Consortium, Winnipeg (Manitoba)
Pièce 16 :	Ministre du Développement durable, Gouvernement de Nunavut, Iqualuit (Nunavut)
Pièce 27 :	Ministère des Pêches et Océans, Ottawa (Ontario)
Pièce 28	Nayumivik Landholding Corporation, Kuujjuaq, Nunavik

Date	Noms

36e législature – 2e session

Pièce 54 :	The Freshwater Institute, Winnipeg (Manitoba)
Pièce 55 :	Lake Winnipeg Research Consortium, Winnipeg (Manitoba)
Pièce 56 :	Jake MacDonald, Winnipeg (Manitoba)
Pièce 57 :	Office de commercialisation du poisson d'eau douce, Winnipeg (Manitoba)
Pièce 59 :	Garde côtière canadienne, Winnipeg (Manitoba)
Pièce 60 :	Dennis G. Wright, Winnipeg (Manitoba)
Pièces 61-62 :	Institut des eaux douces, Winnipeg (Manitoba)
Pièce 63 :	Ministère des Pêches et Océans, Ottawa (Ontario)
Pièce 73 :	Comité mixte special du Parlement chargé d'étudier la question des phares, Ottawa (Ontario)
Pièce 84 :	Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, Iqualuit (Nunavut)
Pièce 85 :	Ministère des Pêches et Océans, Grand Nord, Yellowknife (Territoires du N.-O.)
Pièce 86 :	Cabinet du ministre du Développement durable, Iqualuit (Nunavut)
Pièce 87 :	Wool Bay Fisheries, Wool Bay(Territoires du N.-O.)
Pièce 88 :	Inuvialuit Fisheries Joint Management Committee, Inuvik (Nunavut)
Pièce 89 :	Le Conseil des ressources renouvelables gwich'in, Inuvik (Nunavut)
Pièce 90 :	Inuvialuit Fisheries Joint Management Committee, Inuvik (Nunavut)
Pièce 91 :	Le Conseil des ressources renouvelables gwich'in, Inuvik (Nunavut)
Pièce 93 :	Ministère des Pêches et Océans, Grand Nord, Yellowknife (Territoires du N.-O.)
Pièce 94 :	Ministère du Développement durable, Iqualuit (Nunavut)

Date	Noms
37e Législature - 1ere Session	
6 juin 2001	**Du ministère des Pêches et Océans:**
	M. Daniel Gagnon
RENCONTRES:	Directeur, opérations, Directeur intérimaire, pêches autochtones
Kuujjuaq (Québec)	**De Kativik Regional Government (KRG):**
	M. Johnny Adams
	Président
	De Hunting, Fishing and Trapping Association:
	M. Paulusi Novalinga
	Président
	M. Jimmy Johannes
	Secrétaire
7 juin 2001	**De Makivik Corporation:**
	M. Bill Doidge
	Directeur
	M. Joseph Agma
	Chef du département
	De Nayumivik Landholding Corporation:
	M. Allen Gordon
	Président
	M. Geoff Klein
	Biologiste, Makivik Corporation

Date	Noms
36e législature – 2e session	
13 avril 2000	**De : l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce**
	M. Sam Murdock
RENCONTRES :	Président du Conseil
Ottawa (Ontario)	M. Robert Hand
	Président-directeur général
	Du : Rawson Group
	M. Bruce Rawson
10 mai 2000	**De : Office de commercialisation du poisson d'eau douce**
	M. Sam Murdock
RENCONTRES :	Président du conseil d'administration
Winnipeg (Manitoba)	M. Ed Isfeld
	Membre, Conseil d'administration
	M. Robert T. Kristjanson
	Membre, Conseil d'administration
	M. Stephen Kendall
	Gestionnaire, Développement des ressources
	M. Albert Macleod
	Chef d'usine
10 mai 2000	Visite d'une usine de transformation du poisson
VISITE :	
Winnipeg (Manitoba)	

10 mai 2000	**De : Lake Winnipeg Research Consortium**
	M. Al Kristofferson
RENCONTRES :	Coordonnateur
Gimli (Manitoba)	
	Du : Bureau de la sénatrice Janis Johnson
	Mme Kathy Arnason
	Conseillère
10 mai 2000	Excursion en bateau sur le lac Winnipeg
VISITE:	M. David Olson
	M. Kris Olson
Gimli (Manitoba)	
10 mai 2000	**De : la Ville de Gimili**
	M. Bill Barlow, Maire
RENCONTRES :	
	M. D.J. Sigmundson
Gimli (Manitoba)	Administrateur municipal
	Mme Diane Hall
	Secrétaire de l'Hôtel de Ville
10 mai 2000	M. Jake MacDonald
	Guide de pêche et écrivain
RENCONTRE :	
Winnipeg (Manitoba)	
11 mai 2000	**De : l'Institut des eaux douces, Région du Centre et de l'Arctique Pêches et Océans Canada**
RENCONTRES :	
	M. Ray Pierce
Winnipeg (Manitoba)	Directeur général régional
	M. Terry Shortt
	Gestionnaire
	Division des sciences de l'environnement
	M. Dennis Wright
	Biologiste, Affaires de l'environnement
	M. Jeff Stein
	Directeur de la région des Prairies par intérim

M. Mike Papst
Gestionnaire de division, Recherche sur l'Arctique

M. Marty Bergmann
Gestionnaire par intérim, Océans

M. Red Clarke
Directeur régional
Gestion de l'habitat, des pêches et des océans

M. Alan Kathan
Gestionnaire, Région de l'Ouest

M. Peter Thompson
Agent des politiques

M. Chris Hawksworth
Surintendant de la flotte
Garde côtière

11 mai 2000

Visite des laboratoires

VISITE:

Winnipeg (Manitoba)

Région des lacs expérimentaux
M. John Shearer
Biologiste principal

Spectromètre de masse à haute résolution
M. Gary Stern
Scientifique chercheur
Recherche sur l'Arctique

Recherche sur l'Arctique / Recherche sur les océans
M. Michael Papst
Gestionnaire de division
Recherche sur l'Arctique

M. Jack Mathias
Chef, Programme des océans

Séquenceur d'ADN automatique
Mme Lianne Maiers
Biologiste
Recherche sur l'Arctique

Contaminants
M. Jack Klaverkamp
Chercheur
Science de l'environnement

M. Vince Palace
Chercheur
Science de l'environnement

24 juillet 2000

RENCONTRES :

Iqaluit (Nunavut)

De : Pêches et Océans Canada
M. Burt Hunt
Directeur, Région de l'Arctique de l'Est

Mme Leesee Papatsie
Technicienne des ressources

M. Winston Fillatre
Superviseur, Conservation et protection

M. Patrice Simon
Biologiste, Gestion des pêches

24 juillet 2000

RENCONTRES :

Iqaluit (Nunavut) (suite)

De : Nunavut Wildlife Management Board
Mme Michelle Wheatley
Directrice de la Gestion de la faune

De : Baffin Region Fisheries Council
M. Ben Ell
Représentant

De : Amarok Hunters and Trappers Association
M. Pitseolak Alainga
Représentant

De : Ministère du Développement durable du Nunavut
M. Carey Bonnell
Directeur des pêche et de la chasse au phoque
Division des pêches

24 juillet 2000

VISITE:

Iqaluit (Nunavut)

Visite du Centre des communications

Mme Kelly Howarth
Services des communications et du trafic maritimes
Agent en chef
Garde côtière canadienne
Pêches et Océans Canada

25 juillet 2000	**Du : Village de Pangnirtung** M. Joanasie Maniapik
RENCONTRES :	Maire
Pangnirtung (Nunavut)	Mme Meeka Mearns Adjointe du Maire
	Du : Centre d'accueil des visiteurs d'Angmarlik Mme Margaret Karpik Gestionnaire
25 juillet 2000	Visite de la Pangnirtung Fisheries Ltd.
VISITE:	M. Michael Nowinski Directeur
Pangnirtung (Nunavut)	M. Gordon Whiffen Chef d'usine
25 juillet 2000	**De : Hunters and Trappers Association of Cumberland Sound** M. Mosesie Qappik, président
RENCONTRES :	**De : Cumberland Sound Fisheries**
Pangnirtung (Nunavut)	M. Mosesie Nowdlak Coprésident du conseil d'administration
	M. Joopa Sowdluapik Coprésident du conseil d'administration
	De : Pangnirtung Fisheries M. Billy Qaqasiq Vice-président du conseil d'administration
26 juillet 2000	**Du : Ministère du développement durable** L'honorable Peter Kilabuk
RENCONTRES :	Ministre du développement durable (circonscription de Pangnirtung)
Iqaluit (Nunavut)	M. Pat Best Chef de cabinet de l'hon. Peter Kilabuk

M. Peter Ittinear
Sous-ministre adjoint

M. Carey Bonnell
Directeur des pêches et de la chasse au phoque
Division des pêches

26 juillet 2000

RENCONTRES :

Yellowknife (T.N.-O.)

De : Pêches et Océans Canada
M. Ron Allen
Directeur de région – Région de l'Arctique de l'Ouest
Fisheries Management Directorate, Central and Arctic Region

Commissaire des Territoires du Nord-Ouest
L'honorable Glenna F. Hansen

Du : Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T.N.-O.
Mme Lesley Allen
Sous-ministre adjointe

De : Pêches et Océans Canada
M. Grant Pryznyk
Directeur de la mise en œuvre, Région du centre et de l'Arctique
Ancien président du conseil consultatif sur le Grand lac des Esclaves

M. Pete Cott
Chef par intérim de l'habitat, Région de l'Arctique de l'Ouest

27 juillet 2000

VISITE:

Wool Bay (T.N.-O.)

Visite d l'usine de transformation du poisson de Wool Bay

M. Wallace Brown
Gestionnaire, Opérations dans les T.N.-O
Freshwater Fish Marketing Corporation

M. Darryl Murdock
Chef d'usine
Usine de transformation du poisson de Wool Bay

27 juillet 2000	**De : Pêches et Océans Canada**
	M. Ron Allen
RENCONTRES :	Directeur de la région de l'Arctique de l'Ouest
	Direction de la gestion des pêches, Région du centre et de l'Arctique
Inuvik (T.N.-O.)	
	M. Stephen Charlie
	Agent de liaison pour les revendications territoriales, Région des T.N.-O
	Mme Lois Harwood
	Biologiste, évaluation des stocks, Science de l'Arctique
	M. Sam Stephensen
	Biologiste, aménagement piscicole
	M. Doug Chiperzak
	Coordonnateur du programme des Océans
	Direction des Océans
27 juillet 2000	M. Cliff Tattersall
	Officier responsable des communications maritimes
RENCONTRES :	Garde côtière canadienne
Inuvik (T.N.-O.) (suite)	Mme Sharon Zirk
	Commis à l'administration, Région d'Inuvik
	Mme Laurie Embleton
	Commis à l'administration, Région de Yellowknife
	Mme Andrea Hoyt
	Étudiante de deuxième cycle
	Mme Kim Howland
	Étudiante de deuxième cycle
28 juillet 2000	**De : Fisheries Joint Management Committee (Inuvialuit) (FJMC):**
	M. Frank Pokiak
RENCONTRES :	Comité consultatif sur la gestion de la faune
Inuvik (T.N.-O.)	M. Duane Smith
	Président
	Conseil du gibier d'Inuvialuit
	M. Ed McLean
	Biologiste des ressources (FJMC)

M. Richard Binder
Président
Inuvialuit Hunters & Trappers Committee
Membre (FJMC)

De : Gwich'in Renewable Resource Board (GRRB):
M. Robert Charlie
Président

Mme Jennifer Walker-Larsen
Biologiste

28 juillet 2000

Excursion dans le delta du Mackenzie
Arrêt à Shingle Point et à Herschel Island (Yukon) et à Tuktoyaktak

VISITE:

Inuvik (T.N.-O.)

28 juillet 2000

De : Fisheries Joint Management Board

M. Max Kotokak

VISITE:

Représentant de Tuktoyaktuk

Tuktoyaktuk (T.N.-O.)